

EU의 재정위기 극복 및 지속가능성장을 위한 공동대응전략

: Next Generation EU를 중심으로

2025. 12.

**EU의 재정위기 극복 및
지속가능성장을 위한 공동대응전략
: Next Generation EU를 중심으로**

2025. 12.

김평식·강민채·박하얀·김미영

연 구 진

연구총괄

김평식 부연구위원

연구자

강민채 선임연구원

박하얀 선임연구원

김미영 (전)위촉연구원

본 보고서의 내용은 연구 참여자들의 개인적인 견해로서
한국조세재정연구원의 공식 견해와 다를 수 있습니다.

목차

I. 서론	1
II. Next Generation EU의 등장 배경	5
1. 2010년대 유럽 재정위기	5
가. 2010년대 유럽 재정위기 원인 및 전개	5
나. 2010년대 유럽 재정위기 대응 및 대응 한계	13
2. 코로나19 팬데믹 관련 재정위기	24
가. 재정위기 원인 및 영향	24
나. 팬데믹 극복을 위한 EU 재정 공동 대응 조치	29
III. EU의 재정위기 공동 대응 전략으로서 Next Generation EU	44
1. Next Generation EU 개관	44
가. NGEU 개요	44
나. NGEU 자금의 배분	46
2. NGEU 회복·복구기금(RRF)의 배분 현황	61
가. 분야별 RRF 배분	61
나. 국가별 RRF의 배분	65
3. NGEU 회복·복구기금(RRF) 및 EU 기금 비교	68
가. EU 기금의 종류	68
나. EU 기금과 NGEU 회복·복구기금(RRF) 비교	72
다. NGEU로 인한 기존 EU 기금의 변화	74

IV. Next Generation EU의 지속가능성장 전략 및 추진 현황	76
1. 개요	76
2. NGEU 회복·복구기금(RRF)의 친환경 전환 대응	78
가. NGEU 이전 EU의 친환경 전환 대응	78
나. NGEU 회복·복구기금(RRF)의 친환경 전환 투자 분야 및 목표 이행률	80
다. NGEU 친환경 전환 투자의 주요 재원으로서 녹색채권	89
3. NGEU 회복·복구기금(RRF)의 디지털 전환 대응	99
가. 최근 EU의 디지털 전환 관련 흐름	99
나. NGEU 관련 디지털 투자의 구성	100
다. 디지털 전환 관련 목표 이행률	110
4. 지속가능성장 전략 추진에 관한 재정 측면의 주요 도전 과제	111
V. 요약 및 결론	123
1. 요약	123
2. 의의	126
3. 기대효과	130
4. 과제	134
5. 종합	137
참고문헌	140

표 목차

〈표 II-1〉 2010년대 유럽 재정위기 경과	12
〈표 II-2〉 국가별 구제금융 시기 및 조건	14
〈표 II-3〉 임시 긴급 지원인 유럽재정안정기구(EFSF)와 유럽재정안정메커니즘(EFSM) 차이	15
〈표 II-4〉 2010년대 유럽 재정위기 긴급 자금 지원 비교	16
〈표 II-5〉 코로나19 전후의 EU의 국가 채무 및 재정수지 변화	27
〈표 II-6〉 팬데믹 극복을 위한 EU의 시기별 주요 재정 조치	30
〈표 II-7〉 EU 회원국별 SURE 대출액	39
〈표 II-8〉 코로나19 팬데믹 대응 관련 EU 재정 조치	42
〈표 III-1〉 Next Generation EU의 주요 자금 지원 프로그램	48
〈표 III-2〉 NGEU 회복·복구기금(RRF)의 지급 절차	53
〈표 III-3〉 NGEU 회복·복구기금(RRF)의 재원	61
〈표 III-4〉 국가별 보조금 및 대출금 할당 금액과 이정표 및 목표 이행률	65
〈표 III-5〉 EU 공동관리 기금	69
〈표 III-6〉 EU 직접관리 기금	70
〈표 III-7〉 NGEU와 기존 EU 기금의 차이	74
〈표 IV-1〉 EU 집행위원회의 그린딜 체계 관련 제안 및 입법 사항	79
〈표 IV-2〉 NGEU RRF의 친환경 전환 지출 중 ‘에너지 효율성(건물)’ 관련 지출 영역 ...	81
〈표 IV-3〉 NGEU RRF의 친환경 전환 지출 중 ‘에너지 효율성’ 관련 국가별 배정액	82
〈표 IV-4〉 NGEU RRF의 친환경 전환 지출 중 ‘에너지 효율성(건물)’ 관련 배정액 상위 3개국	82

〈표 IV-5〉 NGEU RRF의 친환경 전환 지출 중 ‘지속가능한 운송수단’ 관련 지출 영역	84
〈표 IV-6〉 NGEU RRF의 친환경 전환 지출 중 ‘지속가능한 운송수단’ 관련 국가별 배정액	84
〈표 IV-7〉 NGEU RRF의 친환경 전환 지출 중 ‘지속가능한 운송수단’ 관련 배정액 상위 3개국	85
〈표 IV-8〉 NGEU RRF의 친환경 전환 지출 중 ‘청정에너지’ 관련 국가별 배정액	87
〈표 IV-9〉 2024년 NGEU 녹색채권의 지출 분야별 누적 배분액(2022~2024년)	94
〈표 IV-10〉 2024년 NGEU 녹색채권 배분액 변동의 요인별(RE PowerEU, RRP 개정) 반영분	95
〈표 IV-11〉 NGEU 녹색채권 국가별 배분액(2023, 2024년)	96
〈표 IV-12〉 NGEU 녹색채권의 지출 분야별 온실가스 예상 저감량(~2026년)	98
〈표 IV-13〉 NGEU 관련 디지털 전환 지원 프로그램	101
〈표 IV-14〉 NGEU RRF의 디지털 전환 지출 중 ‘공공서비스 디지털화’ 관련 지출 영역	103
〈표 IV-15〉 NGEU RRF의 디지털 전환 지출 중 ‘공공서비스 디지털화’ 관련 국가별 배정액	104
〈표 IV-16〉 ‘공공서비스 디지털화’ 관련 배정액 상위 3개국 지원 사업	105
〈표 IV-17〉 NGEU RRF의 디지털 전환 지출 중 ‘인적 자본’ 관련 국가별 배정액	106
〈표 IV-18〉 ‘인적자본’ 관련 배정액 상위 4개국의 지원 사업	107
〈표 IV-19〉 NGEU RRF의 디지털 전환 지출 중 ‘연결성’ 관련 지출 영역	108
〈표 IV-20〉 NGEU RRF의 디지털 전환 지출 중 ‘연결성’ 관련 국가별 배정액	109
〈표 IV-21〉 NGEU RRF의 디지털 전환 지출 중 ‘연결성’ 관련 배정액 상위 4개국	110
〈표 IV-22〉 EU 전체 회원국(27개국)의 일반정부 지출 증가(2016~2024년)	116

그림 목차

[그림 II-1] 그리스, 아일랜드, 포르투갈, 유로지역의 실질 GDP 성장률(1999~2008년) ...	8
[그림 II-2] 2008~2011년 8월, 5년 및 10년 만기 국채 수익률과 스프레드의 추이	9
[그림 II-3] 코로나19 전후 EU의 GDP 증감률(2017~2024년)	25
[그림 II-4] 코로나19 전후 EU의 고용 및 소득 증감률(2017~2021년)(전망)	26
[그림 II-5] 코로나19 전후 EU의 주가 변화	28
[그림 II-6] 코로나19 전후 유로지역(Euro Area)의 물가 상승률(2015~2025년)	29
[그림 III-1] NGEU RRF의 6개 기본 정책 분야(2021~2022년)	51
[그림 III-2] 회복·복구계획(RRP)의 기후 및 디지털 목표에 대한 예상 지출 비율	62
[그림 III-3] 회복·복구계획(RRP)의 국가별 사회적 지출 비중	63
[그림 III-4] 회복·복구계획(RRP)의 사회 범주별 사회적 지출 비중	64
[그림 IV-1] 국가별 친환경 전환 관련 이정표 및 목표 달성 수준	88
[그림 IV-2] NGEU 녹색채권(NextGenerationEU Green Bond) 체계	90
[그림 IV-3] NGEU 녹색채권 지출 분야별 목표 및 이정표 달성률	97
[그림 IV-4] 국가별 디지털 전환 관련 이정표 및 목표 달성 수준	111
[그림 IV-5] Euro Area의 총 유동성(M3) 증가율 변화(2015~2025년)	117
[그림 IV-6] EU 회원국(27개국)의 물가상승률 변화(2014~2024년)	118
[그림 IV-7] 미국 달러(USD) 대비 유로화(EUR) 가치 변화(2015~2025년)	118
[그림 IV-8] EU 예산에 대한 각국의 순기여도(2023년 기준)	120

I. 서론

- 유럽연합(European Union, EU)은 경제적 이익을 넘어 전쟁 방지와 평화 유지라는 역사적 경험에 기반을 두어 20세기 후반부터 본격적으로 형성된 초국가적 협력체로, 현재까지 경제·정치·사회 통합을 상당히 진전시켜 옴
 - (평화 유지) 20세기 초 유럽은 제1차 세계대전(1914~1918년)과 제2차 세계대전(1939~1945년)을 연이어 겪으며 인명·경제·사회적 피해를 초래하였고, 유럽 내 전쟁이 다시 반복되지 않아야 한다는 공통 위기의식이 통합 논의의 핵심 동력으로 작용함
 - (단일시장) 유럽 여러 국가가 모여 경제권 형성을 통해 상품·서비스·자본·노동이 자유롭게 이동하는 단일시장을 형성하여, 기업 비용 절감, 생산성 향상, 소비자 선택 폭의 확대, 무역 증대 등의 경제적 이익을 도모함
 - (부분적 통합 단계) EU는 경제·정치·사회 통합을 상당히 진전시켰지만, 재정 통합, 사회·경제적 격차 해소 등 통합의 완성 단계 달성을 위한 노력이 필요함

- 'EU'라는 명칭이 최초로 등장한 마스트리히트 조약(Maastricht Treaty, 1992년)에서 경제·통화·사회 정책까지 영역을 확대한 이래로, EU는 경제 중심의 협력을 넘어 정치·사회 전반으로 통합 범위를 확대하며 공동체 체제를 강화함
 - (조약 이전) 1950년대 전쟁 방지를 위해 경제 중심의 통합을 추진(1951년 석탄철강공동체, 1957년 유럽경제공동체 등)하였고, 이후 단일시장 완성을 목표로 상품·서비스·노동·자본 자유 이동을 제도화하며 경제적 상호의존을 강화함
 - (조약 이후) 유로화 단일 통화 도입(1999년)과 경제·통화동맹(European Economic and Monetary Union, EMU)을 구축해 경제 통합을 심화하였고, 외교·안보·사회·교육 등 정치적 영역의 협력을 강화하며 본격적인 유럽연합(EU) 체제를 공고히 함

- EU 회원국들은 유로화를 통해 하나로 연결된 시장을 공유해 높은 상호의존성을 지니며, 이에 따라 회원국 간 긴밀한 연대가 요구되는 경제 구조를 형성함
 - 유로화는 회원국이 공동으로 사용하는 통화이므로, 특정 회원국의 신뢰도 하락이나 파산 위험은 유로화의 가치와 신뢰에 직접적인 영향을 미침
 - 또한 한 국가의 위기가 주변 국가에 빠르게 확산되기 쉬우며, 회원국의 위기를 방치하는 경우 EU 공동체 경제 전체에 불안정성을 가져올 수 있음
 - 이러한 이유에서 회원국 간의 경제적 결속 및 연대는 EU가 추구해야 하는 핵심 가치 중 하나로 ‘마스트리히트 조약’에 명시하고 있음¹⁾
 - 또한 EU 회원국 전체가 협력하면 개별 국가 수준에서보다 큰 규모의 자금을 동원하고 보다 효율적인 분배가 가능함

- 2000년대 후반 EU 구조적 불균형²⁾과 남유럽 국가들의 높은 부채 문제로 2010년 유럽 재정위기가 촉발되었으며, 도덕적 해이 방지 위주의 재정긴축 접근으로 경기 회복이 지연되었고, EU 통합 재정 및 대응 체계 구축 등이 미결로 남음
 - (원인) 남유럽 국가들의 과도한 부채·재정적자가 금융위기 이후 드러나며 시장 신뢰가 급격히 붕괴되었고, 유로지역의 구조적 불균형이 취약성을 확대함
 - (전개) 그리스 부채 위기가 발단이 되어 포르투갈·아일랜드·스페인으로 위기가 전염되었고, 금융시장이 국가 디폴트 위험을 높게 평가하며 은행·국가 부실이 상호 악순환을 초래함
 - (대응) EU·ECB·IMF는 구제금융과 긴축정책을 결합한 구조조정을 제시하였고, ECB는 국채 매입 등을 시행하고, ESM 등 상설 위기대응 체계를 구축함
 - (결과) 남유럽 국가들은 구제금융 조건인 강한 긴축과 구조조정 등 사회적 비용을 감내하며 재정건전성을 회복해 점진적으로 시장 신뢰를 회복함
 - (한계) 단기적 위기 안정에는 성공했지만 긴축 중심 처방과 구조적 문제 미해결로 인해 경제회복 지연, 사회갈등 심화, 정치적 불안정이라는 후유증을 남김

1) Treaty on European Union 제3조 제3항

2) (단일 통화·재정의 분리) 통화정책은 유럽중앙은행(ECB)이 운영하여 각국이 금리·환율은 조정할 수 없으나, 재정정책은 각국이 독자적으로 결정하여 채무 문제 발생 시 스스로 제어하기 어려움

- 2020년 초 코로나19 바이러스가 확산됨에 따라 팬데믹 위기를 경험하게 되면서, 유럽연합 내에서는 개별 국가 차원의 재정 대응을 넘어선 공동 협력이 요구됨
 - 생산 및 소득의 감소, 고용 불안이 심화되는 상황에서 의료 지원을 비롯한 대규모 공적 지원이 요구됨에 따라 EU 내 다수의 회원국들이 재정위기 상황에 직면함
 - 이에 EU는 공동체 차원에서 신속한 재정 대응 조치를 실시하였으며, 2020년 5 월에는 팬데믹의 영향에서 벗어나 EU 공동체 내 경제 회복을 도모하기 위해 대 규모 재정 계획인 ‘차세대 EU(Next Generation EU, NGEU)’ 관련 사항에 합의함

- 이에 본 연구에서는 NGEU를 중심으로 위기 상황에서의 EU의 재정 공동대응의 현황과 지속가능성장 전략을 검토하고자 함
 - NGEU와 함께 NGEU 합의 이전 EU의 코로나19와 관련 공동 재정대응 조치들의 내용과 현황을 정리하고, 자원의 배분과 활용 등을 비롯한 기타 특징적인 상황들을 확인함
 - 남유럽 국가를 중심으로 확산되었던 2010년대 재정위기 상황에서의 EU 공동 대응 관련 내용들도 함께 다루어, EU의 재정 공동대응 조치의 전반적인 흐름을 정리하고 시기별 조치들을 비교함
 - 아울러 NGEU가 전반적으로 추구하고 있는 지속가능 전략 중에서도 가장 중심이 되는 친환경 및 디지털 전환 분야와 관련하여 주요 지출 영역의 예산 할당 및 조치들을 중심으로 현황을 검토함

- 본 연구에서 수행하는 EU의 재정 공동 대응 조치에 대한 검토 및 분석은 다음과 같은 의의가 있을 것으로 기대함
 - 2000년대 후반부터 현재까지 이어지고 있는 EU 지역의 재정위기와 관련한 일련의 흐름과 그에 관련한 EU의 공동 대응 조치들을 하나의 연구로 정리하여, 향후 EU 경제·재정 통합 논의를 위한 다음 연구의 초석을 제공함

- 단기적인 경제 회복 조치뿐만 아니라 장기적 시각의 투자 분야에 대한 집중적으로 예산을 할당하는 NGEU를 통해, 향후 도래할 것으로 예상하는 위기 상황에 대한 EU의 중장기적 정책 방향을 파악할 수 있음
- NGEU가 친환경 전환과 디지털 전환을 핵심 축으로 삼아 재정 지출을 구조화한 만큼, 관련 분야에서 초국가적 조정과 국가 단위 집행이 어떻게 결합될 수 있는지 향후 논의에 중요한 참고 기준을 제공할 것으로 예상함
- NGEU는 EU가 위기 대응 과정에서 재정 협력 방식을 일부 확장한 사례로 향후 통합 논의에 참고할 만한 경험을 제공하며, 통합 심화의 핵심 과제인 재정통합의 가능성과 한계를 검토해 볼 수 있음

II. Next Generation EU의 등장 배경

1. 2010년대 유럽 재정위기

가. 2010년대 유럽 재정위기 원인 및 전개³⁾

- (발단) 세계 금융위기(2007~2008년)로 인한 세계 금융시장 붕괴 여파와 2009년 그리스 정부의 재정통계 조작이 드러나 불신이 커지면서 재정위기가 본격화됨
 - 그리스가 EU에 보고하던 재정적자·채무 규모 등의 재정통계가 실제보다 축소되어 있다는 점이 2009년 말 새 정부에서 공식적으로 발표되어 도화선이 됨
- (위기 인식) 2010년대 유럽 재정위기를 개별국의 재정적자·채무 과다 등 잘못된 재정운용에서 비롯된 것으로 보고, 개별 국가에 대한 재정긴축과 구조개혁 요구 방식으로 설계됨
 - 그리스, 아일랜드, 포르투갈 등이 재정적자가 과다하고, 시장신뢰를 잃으면서 위기 원인을 국가 내부의 구조적·재정적 취약점으로 보는 시각이 많았음

1) 위기 원인

- (유로 도입과 구조적 취약성) 1999년 유로화가 출범되면서 회원국이 유로 단일 통화를 사용하지만 재정정책은 각국이 운용하면서 국가별 경제 불균형 심화⁴⁾

3) 유럽중앙은행, "The euro area sovereign debt crisis: safe haven, credit-rating agencies and the spread of the fever from Greece, Ireland and Portugal," ECB Working Paper Series, No. 1419, 2012, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1991159, 검색일자: 2025. 11. 14.

- (EU 구조적 문제) 통화정책은 단일하나 재정정책은 개별 운용됨에 따라 국가 간 경제여건이 달라도 동일한 금리와 환율을 적용하여 시장에 따른 개별 조정이 이뤄지지 않음
 - (유로 도입 이후 저금리) 남유럽 국가들(그리스, 이탈리아, 스페인 등)은 유로 덕분에 낮은 금리로 자금을 조달할 수 있었으므로 과도한 차입과 소비성 재정 지출이 늘어남
 - 유로 도입 전 남유럽 국가들은 높은 물가상승률과 고금리 상황으로 국가 신용도가 낮고 국채 금리가 높아 외채 조달 비용이 컸음
 - 유로 도입 후 금융시장은 독일처럼 이들 국가들이 안정적인 것으로 신뢰하여 국채 금리가 낮아져 대규모 차입 유인을 제공함
 - (재정 규율의 약화) 안정성장협약에 따른 재정준칙 준수 의무가 있었으나, 위반 시 실질적인 제재 조치가 약함에 따라 재정이 취약한 국가들의 재정건전성이 악화됨
- (세계 금융위기 파장) 2008년 금융위기로 유럽 각국은 은행 부실과 경기침체에 대응하기 위해 대규모 경기부양책과 금융권 지원을 실시하여 재정건전성이 악화
- (부동산 버블과 금융 시스템 부실) 스페인과 아일랜드 등은 부동산 거품 붕괴로 금융권 부실이 심화되었고, 정부가 은행 구제에 대규모 자금을 투입하면서 정부 부채가 급증함
 - 아일랜드는 2009년 GDP 대비 약 14.3%의 재정적자를 기록했고, 은행 구제를 위해 GDP의 40%에 달하는 공적자금을 투입함⁴⁾
 - 스페인은 2012년 은행권 구제를 위해 EU로부터 최대 약 1,000억유로의 구제 금융을 지원받음

4) European Commission, "European Economy, The economic adjustment programme for Greece," 2010. 5., https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/pdf/ocp61_en.pdf, 검색일자: 2025. 5. 27.

5) Reuters, "Income from Irish bank bailout swallowed up by debt costs," 2025. 9. 30., <https://www.reuters.com/article/markets/income-from-irish-bank-bailout-swallowed-up-by-debt-costs-idUSL5N11Z43U/>, 검색일자: 2025. 11. 14.

- 2013년 스페인의 정부 부채는 GDP 대비 약 93.9%로 급증함(2007년 35.5%에서 6년 만에 약 2.6배 증가)
- (경기 침체 및 재정 악화) 2008년 세계 금융위기 이후 유럽 주요국의 GDP가 감소하고 실업률이 급등했으며 정부 부채가 빠르게 증가⁶⁾⁷⁾⁸⁾
 - 2009년 유로지역 전체 실질 GDP 성장률은 약 -4% 수준, 독일(-5.6%), 이탈리아(-5.3%), 스페인(-3.8%) 등 대부분의 국가들이 큰 폭의 역성장을 보임
 - 실업률은 EU 전반적으로 상승했으며, 특히 그리스, 아일랜드, 스페인 등에서는 급격한 상승세를 보였고, 일부 국가에서 청년층 실업률이 40%를 넘으며 사회적 불만과 정치적 불안정성을 야기함⁹⁾
 - (스페인) 2007년 8.2%에서 2010년에는 19.9%까지 상승함
 - (아일랜드) 같은 기간 4.7%에서 13.9%로 급등
 - (그리스) 2007년 8.4%에서 2010년 12.7%로 상승함
 - 2008년 금융위기 이후 유럽 국가들의 정부 부채가 단기간에 두 배 이상 증가하며 재정 불안 심화¹⁰⁾
 - (포르투갈, 스페인) 각각 68.4%에서 96.2%, 35.8%에서 60.1%로 증가
 - (아일랜드) 2007년 GDP 대비 24.6%에서 2010년에는 87.4%로 급증
 - (그리스) 같은 기간 103.1%에서 146.2%까지 상승

6) European Stability Mechanism(ESM), "Financial assistance to Spain," https://economy-finance.ec.europa.eu/eu-financial-assistance/euro-area-countries/financial-assistance-spain_en, 검색일자: 2025. 5. 21.

7) Investopedia, "European Sovereign Debt Crisis," 2024, <https://www.investopedia.com/terms/e/european-sovereign-debt-crisis.asp>, 검색일자: 2025. 5. 21.

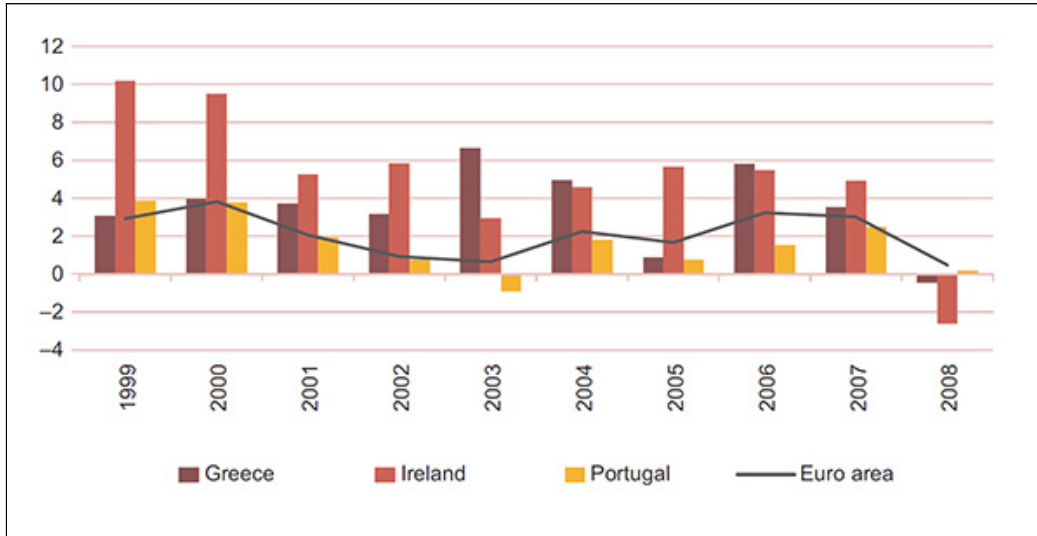
8) BBC, "Irish deficit balloons after new bank bail-out," 2010. 9. 30., <https://www.bbc.com/news/business-11441473>, 검색일자: 2025. 5. 21.

9) EU 통계청, "Unemployment rate - annual data," 2025. 9. 12. 업데이트, <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tipsun20/default/table?lang=en>, 검색일자: 2025. 11. 14.

10) EU 통계청, "General government gross debt - annual data," 2025. 10. 21. 업데이트, <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/teina225/default/table?lang=en>, 검색일자: 2025. 11. 14.

[그림 II-1] 그리스, 아일랜드, 포르투갈, 유로지역의 실질 GDP 성장률(1999~2008년)

(단위: %)



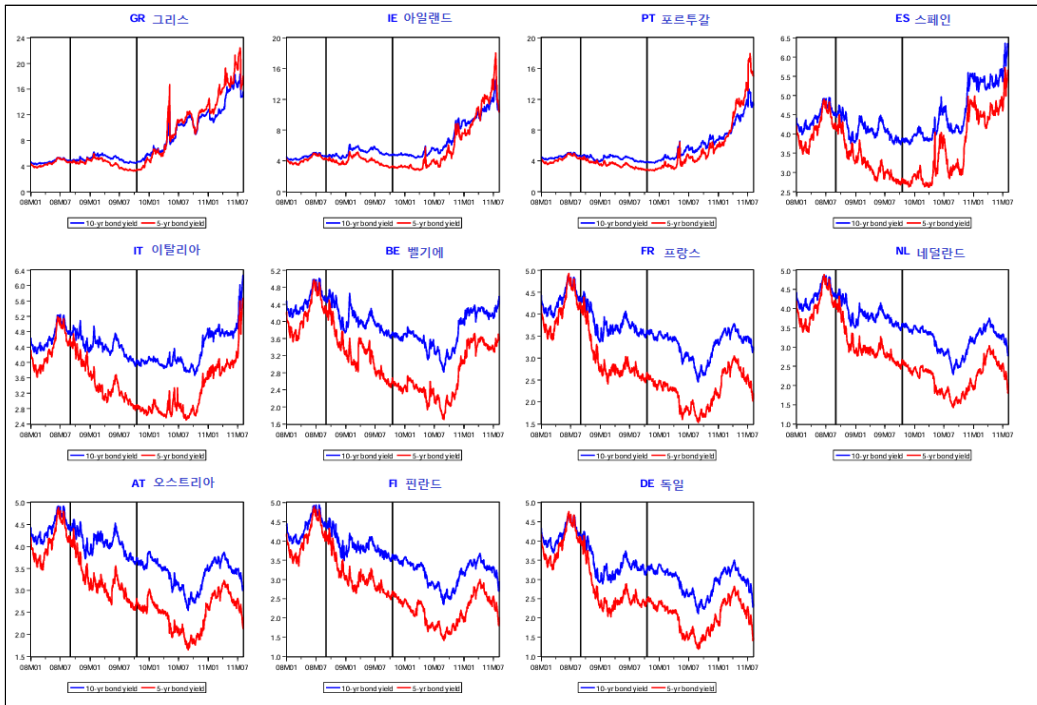
출처: IMF, "The IMF and the Crises in Greece, Ireland, and Portugal," Figure 1., 2016. 9. 23., <https://www.elibrary.imf.org/display/book/9781475525144/ch001.xml>, 검색일자: 2025. 5. 19.

- (그리스발 위기 확산) 2010년 초 그리스 정부의 재정적자 조작 사실이 드러나 투자자들은 그리스 국채에 대한 신뢰를 잃고 금리가 급등¹¹⁾
 - 당초 이전 정부에서 2009년 GDP 대비 재정적자 전망을 3.7%로 발표하였고, 2009년 10월 신임 정부는 12.5% 수준으로 수정 발표하였으며, 최종 실적치는 15.4%로 나타나는 등 그리스 공식 수치에 대한 전반적인 불확실성이 확인됨
 - 재정통계의 신뢰성 부족과 통계 작성 과정의 구조적 문제가 드러나게 됨
 - 이후 EU와 국제기구가 그리스 재정자료의 검증 절차를 강화하는 계기가 됨
 - 그리스에 대한 신뢰 상실로 인한 그리스 국채 매도는 금리 폭등으로 이어졌고, 유로지역에 대한 신뢰 하락으로 전개되었으며, 유로지역 전체의 신뢰와 정책 대응 능력에 시장이 의문을 품기 시작한 결과로 해석됨

11) Council on Foreign Relations(CFR), "Timeline: Greece's Debt Crisis," Council on Foreign Relations, last updated 28 October 2022, <https://www.cfr.org/timeline/greeces-debt-crisis-timeline>, 검색일자: 2025. 5. 28.

- 그리스 신용등급 강등 혹은 구제금융 협상 지연이 발생 시 스페인·이탈리아·포르투갈·아일랜드와 같이 경제 기초가 취약한 국가들의 스프레드가 급격히 상승함
- 프랑스와 벨기에처럼 상대적으로 안정적인 국가들도 그리스 관련 뉴스가 나오면 스프레드가 유의하게 확대됨
- 전염효과가 거의 나타나지 않았던 국가는 독일·네덜란드·핀란드 등 극소수로 이들 국가는 오히려 위험자산 회피 과정에서 자금이 유입됨(안전자산 선호)

[그림 II-2] 2008~2011년 8월, 5년 및 10년 만기 국채 수익률과 스프레드의 추이 (단위: %)



주: 1. 기간: 2008년 1월 1일부터 2011년 8월 4일까지
 2. 첫 번째 수직선(2008년 9월 1일)은 실증 분석의 표본 기간이 시작되는 시점을 나타냄
 두 번째 수직선(2009년 10월 16일)은 그리스 총리인 조지 파판드레우(Georgios Papandreou)의 의회 연설 이후 유로지역의 국채 위기가 시작된 시점을 나타냄
 출처: 유럽중앙은행, "The euro area sovereign debt crisis: safe haven, credit-rating agencies and the spread of the fever from Greece, Ireland and Portugal," ECB Working Paper Series, No. 1419, Figure 1 - Panel B, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1991159, 검색일자: 2025. 11. 14.

2) 위기 전개¹²⁾¹³⁾¹⁴⁾

- (2008년) 미국 주택시장 붕괴로 인한 금융위기가 발생하면서 유럽 주요 은행들도 부실화되며 유동성 위기에 직면하게 됨
 - 유럽 각국은 경기부양책과 금융권 지원에 막대한 재정을 투입하면서 남유럽 국가들은 이미 취약했던 재정건전성이 급격히 악화됨
 - 부동산 버블 붕괴가 아일랜드, 스페인 등에서 본격화되며 은행권 부실이 심화
- (2009년) 그리스, 포르투갈, 스페인 등의 남유럽 국가 재정 지원으로 재정 악화¹⁵⁾
 - 복지지출 확대, 세입기반 취약, 공공부문 비효율 등 구조적 문제로 재정적자가 빠르게 확대됨
 - 그리스는 2009년 그리스 신임 정부가 당초 이전 정부에서 발표된 GDP 대비 재정적자가 예상치 3.7%보다 훨씬 높은 GDP 대비 12.5%에 달한다고 발표함¹⁶⁾
 - 2009년 초 예측치는 GDP 대비 약 3.7%, 2009년 10월 정부 발표치는 12.5%, EU 통계청 공식 수정치는 13.6%이며, 후속 추가 반영치에 따르면 15.4%
 - 아일랜드는 부동산 버블 붕괴로 은행 부실이 심화되어 아일랜드 정부가 은행 자산관리공사 설립, 부실은행 국유화 등 구조조정에 착수함

12) IMF, "The IMF and the Crises in Greece, Ireland, and Portugal," 2016. 9. 23., <https://www.elibrary.imf.org/display/book/9781475525144/ch001.xml>, 검색일자: 2025. 5. 19.

13) 문우식, 『유럽재정위기의 요인과 대응방안』, 금융연구원, 2012, http://www.kif.re.kr/KMFileDir/129808448052732500_WP12-04.pdf, 검색일자: 2025. 6. 5.

14) 강유덕, 『유럽 재정위기의 원인과 유로존의 개혁과제』, 대외경제정책연구원, 2012, https://www.kiep.go.kr/gallery.es?mid=a10101010000&bid=0001&list_no=1752&act=view, 검색일자: 2025. 6. 5.

15) 박진호, 「그리스 국가부도 위기의 원인과 전망」, 『BOK 경제연구』, 한국은행, 2009, <https://www.bok.or.kr/portal/bbs/P0000528/view.do?nttId=156954&menuNo=200431&pageIndex=39>, 검색일자: 2025. 6. 5.

16) ESM(European Stability Mechanism), "Safeguarding the euro in times of crisis: The inside story of the ESM," 2019, <https://www.esm.europa.eu/publications/safeguarding-euro/unaway-train-greece-sounds-alarm?>, 검색일자: 2025. 11. 5.

- (2010년) 2010년 4~5월 그리스가 구제금융을 요청하면서 위기가 본격화됨
 - 2010년 4~5월, 그리스가 EU와 IMF에 1,100억유로의 구제금융을 공식 요청하며 유럽 재정위기가 본격적으로 시작됨
 - 신용평가사들은 그리스 국채를 정크본드로 강등하였고, 그리스는 시장에서의 자금조달이 사실상 불가능해짐
 - 그리스 사태가 촉매가 되어 아일랜드, 포르투갈 등 다른 유럽 국가들의 국가채무 문제가 연쇄적으로 부각됨
 - 2010년 하반기 아일랜드는 부동산 버블 붕괴와 은행 부실로 재정수지가 급격히 악화되어 2010년 11월 EU와 IMF에 850억유로 구제금융을 신청함
 - 은행권 구조조정, 국민적 반감, 정정불안 등으로 위기 해결에 어려움을 겪음

- (2011년) 포르투갈이 재정 악화로 인한 구제금융을 신청하였고, 그리스의 제2차 구제금융 요청, 유럽금융안정기구 등 유럽 공동 대응을 진행함
 - 포르투갈은 재정적자와 국가채무 부담, 자금조달 비용 급등 등으로 2011년 4월 EU와 IMF에 780억~800억유로 구제금융을 신청함
 - 그리스는 2011년 6월 제2차 구제금융(1,090억→1,300억유로)을 신청, 7월 EU 정상회의에서 추가 지원을 결정함
 - 유럽 각국은 유럽재정안정기구(EFSF) 규모 확대, 기능 강화 등 공동 대응책을 마련함

- (2012년) 스페인 역시 은행위기에 따라 구제금융을 실행하였고, 그리스는 민간 채권단과 채무조정 협의를 진행하여 일부를 탕감함
 - 스페인은 부동산 버블 붕괴, 지방정부 부실, 은행권 부실로 2012년 6월 유럽안정기구(ESM)에 최대 1,000억유로의 은행권 구제금융을 신청(실제 약 410억유로 투입)
 - 그리스는 민간채권단과 채무조정(PSI)에 합의하여 국채를 약 21% 탕감함
 - 유럽 정상회의에서는 EFSF 레버리지, 은행 자본 확충, 그리스 채무삭감, 재정긴축 등 포괄대책 합의를 진행

- ECB(유럽중앙은행)는 국채 매입 등 시장 안정화 조치에 적극 나섬
- (2013년 이후) 구제금융 대상 국가들은 조건으로 긴축정책 및 구조개혁을 시행하였으며, 유로지역 개혁 논의가 진전되었으나 부정적인 우려가 제기됨
 - 구제금융을 받은 국가들은 강도 높은 긴축정책과 구조개혁을 시행하였고, 실업률 급등과 경기침체가 장기화됨
 - 유럽중앙은행(ECB)의 무제한 국채매입(OMT) 등의 적극적인 개입으로 금융시장 불안이 점차 진정됨
 - 유로지역은 EFSF/ESM 설립, 재정규율 강화, 유로 공동 채권 논의 등 제도적 대응을 강화함
 - 그러나 구조적 결함(통화통합과 재정정책 불일치, 정책결정의 복잡성 등)에 대한 비관론이 계속 제기

〈표 II-1〉 2010년대 유럽 재정위기 경과

시기·연도	내용
2008~2009년	세계 금융위기, 유럽 각국 정부부채 급증
2009년 말	그리스 재정적자 조작 사실 드러남, 신용등급 하락
2010년 4월	그리스, EU·IMF에 구제금융 공식 요청
2010년 5월	그리스 구제금융(1,100억유로) 결정, 유럽 재정위기 본격화
2010년 6월	유럽재정안정기구(EFSF) 설립
2010년 11월	아일랜드 구제금융(850억유로)
2011년 4월	포르투갈 구제금융(800억유로)
2011년 6월	그리스 제2차 구제금융 논의
2012년 6월	스페인 구제금융
이후	위기 장기화, 유로지역 전역으로 불안 확산

출처: 한영민, 「유럽재정위기의 원인과 정치적 성격」, 『한국정치연구』, 제22집 제2호, 2013, pp. 251~252, 내용을 기초로 작성

나. 2010년대 유럽 재정위기 대응 및 대응 한계

1) 위기 대응

- 2010년대 유럽 재정위기 당시 EU는 구제금융, 긴급 금융 지원기구(EFSF, EFSM, ESM) 설립, ECB 적극적 개입 등 다양한 조치를 통해 위기 대응 노력을 기울임
 - 그 외 민간 채권단 채무조정, 은행연합 추진, 재정 규율 강화 등의 조치를 시행
 - 이 과정에서 회원국 간의 재정적 부담 분담과 금융시장 안정화가 핵심적 역할

- (구제금융 및 긴급 금융 지원) 재정위기 국가들(그리스, 아일랜드, 포르투갈, 사이프러스 등)은 EU, IMF, ECB로 구성된 '트로이카'의 공동 구제금융 프로그램을 통해 대규모 금융 지원을 받음
 - 그리스는 2010년 5월 최초로 구제금융을 신청했고, 이후 아일랜드(2010년 11월), 포르투갈(2011년 5월), 사이프러스(2012년 6월), 스페인 등이 지원받음
 - 구제금융은 각국의 재정 긴축, 구조개혁, 부채 감축 등 조건이 부과된 대가로 제공됨¹⁷⁾
 - (그리스) 첫 번째 지원 규모는 약 1,100억유로로 총 세 차례 구제금융을 받았고, 공공부문 임금 삭감 및 동결 등 재정긴축, 최저임금 삭감 등 노동시장 개혁 등의 구제금융 조건이 부과됨
 - (아일랜드) 트로이카에 6,750억유로 규모의 지원을 요청했고, 은행 구조조정, 재정 긴축, 세수 확대 등을 조건으로 포함
 - (포르투갈) 약 780억유로 지원을 받았으며, 재정 건전화와 공공부문 개혁을 조건으로 구제금융 지원
 - (사이프러스) 100억유로 규모의 지원이 승인되었고, 은행 부실에 대한 손실 부담을 예금자가 부담하는 베일인 제도 도입, 은행 구조조정 등을 조건으로 함

17) Intereconomics, "In the Name of the Euro: What Have the EU's Policies Achieved in Greece?," 2024, <https://www.intereconomics.eu/contents/year/2014/number/6/article/in-the-name-of-the-euro-what-have-the-eus-policies-achieved-in-greece.html>, 검색일자: 2025. 6. 2.

- (스페인) 유로그룹은 2012년 6월 스페인에 최대 1,000억유로 한도의 ESM 구제금융을 승인하였고 은행 자본 확충용으로만 사용이 제한되었으며, 실제로는 413억유로가 집행됨

〈표 II-2〉 국가별 구제금융 시기 및 조건

국가	구제금융 시기	지원 기관	지원 규모	주요 구제금융 조건 요약
그리스	1차 2010. 5~ 2012. 3	EU(양자대출), ECB, IMF [트로이카]	약 1,100억 유로	- 급진적 재정긴축 - 부가세 인상(19→23%) - 공공부문 임금·연금 삭감 - 조기 퇴직 제한 - 공기업 민영화 계획 시작
	2차 2012. 3~ 2014. 6	EFSF, IMF	약 1,300억 유로 + 민간부채 탕감(PSI)	- 민간채권단 채무 재조정(채무 탕감) - 연금 추가 삭감 및 통합 - 최저임금 삭감 - 해고 규제 완화 - 대규모 공공자산 민영화 확대 - 세제 개편 및 조세행정 강화
	3차 2015. 8~ 2018. 8	ESM(EU 단독)	약 860억유로	- 공공부문 구조조정 지속 - 세금기반 확대(재산세 등 강화) - 연금 체제 전면 개편(단일화, 기여연수 확대) - 노동시장 유연화 심화 - 은행 구조조정 및 부실채권 정리 - 독립 세무청 설립 및 사법 개혁 - 독립 민영화 기금(HCAP) 설립
아일랜드	2010. 11~ 2013. 12	EU, IMF, ECB (트로이카)	약 675억유로	은행 구조조정, 공공부문 긴축, 세제개혁
포르투갈	2011. 5~ 2014. 6	EU, IMF, ECB (트로이카)	약 780억유로	공공임금·연금 삭감, 세제 개편, 노동시장 개혁, 민영화
사이 프러스	2013. 3~ 2016. 3	EU, IMF, ECB (트로이카)	약 100억유로	은행 부실에 대한 예금자 손실 먼저 부담(베일인(bail-in) 제도), 은행 구조조정, 공공 지출 삭감, 연금·세제 개혁
스페인	2012. 7~ 2014. 1 (은행 지원)	EU(ESM 단독), IMF 자문	한도 1,000억유로 (실제 약 410억유로)	은행 자본 확충, 스트레스 테스트, 부실자산 정리, 감독 체계 개편

출처: 1. IMF, "The IMF and the Crises in Greece, Ireland, and Portugal," 2016. 9. 23., <https://www.elibrary.imf.org/display/book/9781475525144/ch001.xml>, 검색일자: 2025. 5. 19.

2. European Parliament, "The Troika and financial assistance in the euro area: successes and failures," Bruegel, 2014, https://www.bruegel.org/sites/default/files/wp-content/uploads/imported/publications/20140219ATT79633EN_01.pdf, 검색일자: 2025. 5. 19.

- (EU 내 긴급 금융 지원) 2010년 유로지역(유로화 사용 국가) 대상의 유럽재정안정 기구(EFSF)와 EU 전체 대상의 유럽재정안정메커니즘(EFSM)이 설립되어 위기 확산 방지를 위한 역할을 수행함¹⁸⁾¹⁹⁾²⁰⁾
 - (설립 주체 및 성격) EFSF는 유로지역 회원국이, EFSM은 EU 집행위원회가 설립 하였고, 둘 다 임시 구제금융 기구로 한시적으로 운영되었음
 - (설립 목적) 2010년 유럽 국가부채 위기의 확산을 막기 위해 금융 지원을 제공하 고, 유럽 금융시장의 안정을 도모
 - (재원) EFSF는 유로지역 국가들의 지급 보증과 특수목적법인 채권 발행으로 이뤄 졌으며, EFSM은 EU 예산을 담보로 하고 EU 집행위원회가 채권을 발행함
 - (지원대상) EFSF는 유로지역 회원국을 대상으로 설계되었고, EFSM은 모든 EU 회원국을 대상으로 함
 - (지원방식) EFSF는 구제금융 대출, 위기국 국채 매입, 예방적 금융 지원, 은행 자 본 확충 지원 등을 시행하고, EFSM은 구제금융 지원을 수행함
 - (지원한도) 유로지역 회원국 대상의 EFSF는 각 회원국의 지급 보증을 바탕으로 실질 가용금액이 4,400억유로이고, EFSM은 600억유로까지 대출이 가능
 - (역할) 2012년 7월 유럽안정기구가 설립될 때까지 위기 대응과 금융시장 안정에 기여했으며, 유럽안정기구가 설립 이후로는 기존 대출 관리만 지속함

〈표 II-3〉 임시 긴급 지원인 유럽재정안정기구(EFSF)와 유럽재정안정메커니즘(EFSM) 차이

구분	EFSM	EFSF
설립 주체	EU 전체(EU 집행위)	유로지역 회원국(특수목적법인)
재원	EU 예산 담보, EU 집행위가 채권 발행	회원국 지급보증, 특수목적법인 채권 발행

18) Investopedia, "European Financial Stability Facility (EFSF)," 2021. 3., <https://www.investopedia.com/terms/e/european-financial-stability-facility.asp>, 검색일자: 2025. 6. 10.

19) 박해식·박성욱, 「글로벌 금융안전망 확충을 위한 지역안전망 발전 및 협력방안 연구」, 금융연구원, 2013. 1., <https://www.nl.go.kr/NL/onlineFileIdDownload.do?fileId=FILE-00008149463>, 검색일자: 2025. 6. 10.

20) 유럽중앙은행(ECB), "ECB Monthly Bulletin - July 2011," 2011. 7, p. 75, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/mobu/mb201107en.pdf>, 검색일자: 2025. 6. 10.

〈표 II-3〉의 계속

구분	EFSM	EFSF
지원 한도	600억유로	4,400억유로(실질)
지원 대상	모든 EU회원국	유로지역 회원국
구조조정	공식적 의무 없음(실제론 병행)	구조조정 프로그램 약정(MoU) 필수
존속기간	한시적(ESM 출범 후 종료)	한시적(ESM 출범 후 종료)

출처: 본문 정리 내용을 토대로 저자 작성

- (유럽안정기구 설립) EFSM(및 EFSF)가 상설 기구인 유럽안정기구(European Stability Mechanism, ESM)로 대체되면서 기존 재원조달 방식의 한계를 보완하고, 안정적인 지원이 가능해짐²¹⁾
- (목적 및 재원) 유럽안정기구는 2012년부터 재정위기 대응을 위해 회원국 납입 자본 800억유로와 요구불자본 기반 자체 채권 6,200억유로를 발행함
 - (운영 방식) 유로지역 회원국들이 출자한 자본을 바탕으로 자체적으로 채권을 발행해 자금을 조달하여 대출, 국채 매입, 은행 자본 재조정 등의 프로그램을 운영하고, 구조조정 프로그램과 연계됨
 - (이전 임시 지원과의 차이) EU 전체 회원국을 대상으로 하는 EFSM은 EU 예산을 담보로 했으나 ESM은 자체 채권을 발행함
 - 유로지역 회원국 대상의 EFSF는 회원국 지급보증에 의존한 채권 발행 형태이므로 자체 채권을 발행하는 ESM이 더 낮은 금리와 엄격한 구조조정 요건을 요구함

〈표 II-4〉 2010년대 유럽 재정위기 긴급 자금 지원 비교

구분	그리스 양자 간 대출	EFSM (유럽재정안정메커니즘)	EFSF (유럽재정안정기구)	ESM (유럽안정기구)
법적 형태	국가 간 협정	EU 메커니즘	유로지역 국가들이 보증한 민간 법인	정부 간 기구

21) 한국조세재정연구원, 「재정위기에 대응한 EU의 금융안정 조치와 재정관리·감독 강화」, 2012. 7., https://www.kipf.re.kr/cmm/fms/FileDown.do?atchFileId=FILE_00000000012675&fileSn=0, 검색일자: 2025. 6. 10.

〈표 II-4〉의 계속

구분	그리스 양자 간 대출	EFSM (유럽재정안정메커니즘)	EFSF (유럽재정안정기구)	ESM (유럽안정기구)
자본 구조	EU 위임하에 양자 간 대출	EU 예산 보증	유로지역 국가의 보증 및 추가 보증	납입자본금 800억 유로 + 요구불자본금 6,200억유로
대출 가능 규모	800억유로	600억유로	4,400억유로	5,000억유로
확정 규모	800억유로	아일랜드: 225억유로 포르투갈: 260억유로	아일랜드: 177억유로 포르투갈: 260억유로	
지원 방식	대출	대출, 신용한도	대출, 국채시장 매입	대출, 국채시장 매입
기간	대출 후 7년 반에 걸쳐 22회 분할 상환	2013년 6월까지	2013년 6월까지 그 이후도 상환 완료까지 존속	2013년 7월부터 영구 기구로 운영
ECB 역할	프로그램 설계·감시, 자금 집행	프로그램 설계·감시, 자금 집행	프로그램 설계·감시, 자금 집행	부채 지속가능성 분석, 프로그램 설계·감시, 자금 집행
의사결정 기구	유로그룹	ECOFIN 이사회 (다수결)	유로그룹 / EFSF 이사회	유로그룹 / ESM 이사회
법적 근거	유럽연합조약 제126조, 제136조	유럽연합조약 제122조	국가 간 협정	유럽연합조약 제136조에 따른 협정 및 EU 법
재정 지원 조건	조약에 따라 조건 부과	EFSM 규정 기반	EFSF 및 EU 협정 기반	ESM 규정 및 향후 조약 기반 조건

출처: 유럽중앙은행(ECB), "ECB Monthly Bulletin," July 2011, 2011, p. 75, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/mobu/mb201107en.pdf>, 검색일자: 2025. 6. 10.

- (유럽중앙은행(ECB)의 역할 확대) 기존 물가안정 중심 역할에서 벗어나 유동성 공급 확대, 국채 매입, 금리 인하 등의 조치를 시행함²²⁾
- (소극적 초기 대응) 유럽중앙은행은 유로지역 내 제도적 한계와 독일 등 강경 회원국의 반발로 대규모 국채 매입 등 적극적 시장개입에 소극적으로 초기 대응²³⁾

22) 대외경제정책연구원, 「유럽 재정위기에 대한 유럽중앙은행의 대응과 역할 변화」, 2014. 1., https://www.kiep.go.kr/gallery.es?mid=a10101010000&bid=0001&list_no=1942&act=view, 검색일자: 2025. 6. 9.

23) 대외경제정책연구원, 「최근 유럽 재정위기의 확산과 향후 전망」, 2011. 12. 26., https://www.kiep.go.kr/gallery.es?mid=a10101010000&bid=0003&list_no=3202&act=view, 검색일자: 2025. 6. 9.

- (유동성 공급 확대) 2010년 5월부터 위기국 국채 매입, 장기 유동성 공급, 위기국 국채 무제한 매입할 수 있음을 발표
 - (국채 매입) 2010년 5월 14일부터 그리스, 이탈리아, 스페인 등 위기국의 만기 2~10년 국채 및 일부 민간채권을 시장에서 매입하는 Securities Markets Programme(SMP)을 시행함
 - 시장 유동성 확보 및 금리 상승을 억제하기 위해서 2012년 9월까지 시행
 - (장기 유동성) 2011년 말부터 3년 만기로 장기 유동성을 저금리 조건으로 대규모로 공급하는 Long-Term Refinancing Operations(LTRO) 실시
 - 은행의 자금난을 완화하고 신용 경색을 해소하기 위해 은행에 간접적으로 장기 자금을 공급함
 - (국채 무제한 매입) 2012년 9월 ECB는 위기국의 국채를 무제한 매입할 수 있는 Outright Monetary Transactions(OMT) 프로그램을 발표²⁴⁾
 - 위기국의 만기 1~3년 국채를 조건부(EFSF·ESM 구제금융 및 구조개혁 조건 충족 시)로 무제한 매입 가능함
 - 실제 시행되지 않았지만 시장 신뢰 회복과 금리 안정에 효과를 발휘함
- (최종 대부자 역할 강화) ECB는 유로지역 내 은행에 유동성을 공급하고, 위기국 국채를 담보로 받아 대출하는 등 사실상 최종 대부자 역할을 수행함
 - “유로지역의 붕괴를 막기 위해서 모든 수단을 강구할 것”이라는 드라기 총재의 발언은 유로지역 경제의 안정을 위해 핵심적 역할을 수행하게 되었고, 위기 이후 ECB는 금융감독 권한도 부여받음
- (유럽 은행연합(Banking Union) 추진) 유럽 재정위기 이후 위기 당시 구조적 문제를 해결하기 위해 2014년 이후 도입²⁵⁾
 - (추진 배경) 은행-정부 간 악순환, 감독 체계의 분절, 시장 신뢰 상실 등의 문제

24) 유럽중앙은행, “Technical features of Outright Monetary Transactions,” 2012. 9. 6., https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2012/html/pr120906_1.en.html, 검색일자: 2025. 6. 11.

25) EU 의회, “Banking Union,” <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/88/banking-union>, 검색일자: 2025. 6. 11.

EU 이사회, “Banking union,” <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/banking-union/>, 검색일자: 2025. 6. 11.

- (은행 정부 간 악순환) 위기 국가의 은행 부실화로 정부가 은행에 구제금융을 지원하면서 국가 재정이 악화되었고 이는 다시 은행의 신용등급 하락으로 이어지는 악순환이 발생²⁶⁾
- (감독 체계 분절) 회원국마다 은행 부실을 감독하는 기준과 정리 절차가 달라 유로지역 전체의 금융안정성을 저해하게 됨
- (시장 신뢰 상실) 그리스와 이탈리아 등에서 국채 금리가 급등하여 유로지역 전반으로 영향이 파급되면서 통화동맹 붕괴 위기가 대두됨
- (주요 구성 요소) 2014년 은행 감독, 2016년 은행 구조조정을 위한 제도를 도입하였고, 예금자 보호를 위한 제도는 현재 논의가 진행 중
 - (단일감독기구) 유럽중앙은행이 유로지역 내의 주요 은행을 직접 감독하여 은행위험 노출과 자본 적정성 평가를 표준화함(2014년 11월부터)
 - (단일정리기구) 부실은행의 정리를 EU 차원에서 관리하며, 부실은행의 정리 비용 부담을 민간 자본(주주·채권자)과 단일정리기금이 공동으로 부담(2016년 1월부터)
 - (예금보호제도) 회원국별 1인당 10만유로의 예금을 보장하는 내용으로 유럽 차원 통합을 논의 중이나 재정 분담에 대해 의견차이로 진전이 미흡함²⁷⁾
- (성과) 현재 유로지역 회원국 자동 포함 21개 회원국이 참여하고 있으며, 2013년 은행의 재무 건전성을 평가하는 핵심자기자본비율(CET1 ratio)²⁸⁾이 도입됨
 - 은행 재무건전성을 평가하는 평균 Tier 1 비율²⁹⁾은 2010년 약 9~10% 수준에서 2015년 12.5%로 상승함³⁰⁾

26) College of Europe, "The Challenges of the EU Banking Union – will it succeed in dealing with future crises?," 2015, https://www.coleurope.eu/sites/default/files/research-paper/beep36_0_0.pdf, 검색일자: 2025. 6. 12.

27) 한국개발연구원, 「EU의 은행동맹 10년, 단일예금자보호기구로 완성될까」, 『나라경제』, 2023년 2월호, pp. 54~56, https://eiec.kdi.re.kr/publish/naraView.do?fcode=00002000040000100010&cidx=14194&sel_year=2023&sel_month=02&pp=20&pg=1, 검색일자: 2025. 6. 12.

28) 은행이 보유한 가장 질 좋은 자본(보통주, 자본잉여금, 이익잉여금 등)을 위험가중자산(Risk-Weighted Assets, RWA)으로 나눈 지표

29) 위험가중자산 대비 은행의 핵심 자본(보통주, 이익잉여금, 일부 하이브리드 증권 포함)인 Tier 1 자본의 비율로, 그 값이 높을수록 위기 시 손실 흡수 능력이 높고, 파산 위험이 낮음

30) Societe Generale, "EU Wide Stress Test Results," 2011. 7. 15., <https://www.societegenerale.com/sites/default/files/15-july-2011-societe-generale-capital-update-eu-wide-stress->

- (재정 규율 강화 및 구조개혁) EU 안정성장협약의 준칙을 더 엄격하게 적용하고, 구조적 적자 기준을 추가하는 등 재정규율을 강화하고, 연금 개혁과 노동시장 유연화의 구조개혁이 이뤄짐
 - (재정규율 강화) 기존 GDP 대비 3% 재정적자 및 60% 정부 부채 미준수 시 자동으로 시정조치³¹⁾와 벌금 등 제재 조치가 이뤄질 수 있게 하고, GDP 대비 0.5% 이하의 구조적 재정적자 기준도 추가³²⁾
 - 이러한 준칙을 각국이 국내법이나 「헌법」에 반드시 명시하도록 함
 - 경제위기 등 불가피한 상황에서는 예외가 인정될 수 있도록 함
 - (연금 개혁) 구제금융 조건으로 연금 지급액 삭감, 정년 연장 등으로 변화됨³³⁾
 - 그리스는 2010년 개혁으로 정년 연령 연장(남성 60세에서 65세) 및 확정기여형(DC) 제도로 전환
 - 스페인은 2011년 정년 연령 65세에서 67세로 단계적 상향하기로 하고, 5년마다 자동 조정하는 제도를 도입하기로 함
 - (노동시장 개혁) 2012년 스페인과 포르투갈에서 해고 요건을 완화하고, 초과근무수당 삭감 등 근로조건 유연화를 추진하였으며, 독일에서 실업급여 축소, 시간제 고용 확대 등을 시행함

2) 위기 대응의 한계

- (위기 이전 구조적 취약성 방치) 재정위기 이전 EU 재정준칙 준수 감독이 미흡했던 점과 공통 통화를 사용하면서도 각국의 재정정책은 분권적으로 운영되어 거시경제

test-results.pdf, 검색일자: 2025. 6. 2.

31) EU 통계청, "Excessive deficit procedure," <https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure>, 검색일자: 2025. 6. 2.

32) EU 법규정, "Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union (also known as the fiscal compact)," <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/treaty-on-stability-coordination-and-governance-in-the-economic-and-monetary-union-also-known-as-the-fiscal-compact.html>, 검색일자: 2025. 6. 2.

33) EU 집행위원회, "The EU Pension Reform Agenda," 2015. 2., https://www.inps.it/content/dam/inps-site/pdf/istituto/progetti/eu-china-archive/1690KEY-eu_pension_refagenda_von_nordheim_fritz.pdf, 검색일자: 2025. 6. 2.

불균형이 증가함

- (재정 규율 체계의 한계) EU의 재정 규율인 안정성장협약은 재정적자와 채무 관리를 명시했으나, 위반 시에도 제재가 적용되지 않는 등 문제 발생³⁴⁾³⁵⁾
 - 2000년대 프랑스·독일 등 강대국이 규정을 위반해도 정치적 사유 혹은 면제조항 등으로 제재가 적용되지 않아 규칙의 신뢰성이 붕괴되었고, 남유럽 국가들의 재정 방만을 방치하게 됨
 - (거시경제 불균형 누적) 유로지역 내 경상수지 불균형과 임금·생산성 격차가 확대되었으나, 이를 조정할 체제가 부재하여 불균형과 경쟁력 격차가 심화됨
 - 독일은 경상수지 흑자, 그리스·스페인 등은 적자가 누적됨
 - (제도적 보완) 유럽 재정위기를 통해 거시경제 불균형 사전·사후 감시를 위한 거시경제 불균형절차를 2011년 도입, 재정정책·구조개혁·거시경제 감시를 연례 주기로 통합한 European Semester 시행, 2012년 재정협약으로 재정규율 강화³⁶⁾
- (긴급대응 메커니즘의 한계) 개별 국가의 재정운용 실패의 관점으로 국가별 책임 중심의 구조개혁과 재정긴축의 조건부 차입 방식으로 설계되고, 진행속도가 느림³⁷⁾
- (정치적 견해 차이) EU는 통화동맹과 높은 상호의존성, 제도적 제약이라는 복합적인 조건 속에서 누가 조정의 부담을 지고 희생을 감수할 것인지 정치적 갈등이 심화되었고, 그 결과 위기 대응과 부담은 비대칭적으로 전개됨³⁸⁾
 - (채권국-채무국 갈등) 위기에 처한 국가들은 채권국에 공동 책임 혹은 재정 이전을 요구했지만, 채권국은 회의적이었고 결국 해결 비용 대부분은 채무국 납

34) ADBI, "Europe's Debt Crisis, Coordination Failure, and International Effects," 2012. 7., <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/156225/adbi-wp370.pdf>, 검색일자: 2025. 6. 2.

35) EU 집행위원회, "Reinforcing economic policy coordination," 2010. 12. 5., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52010DC0250>, 검색일자: 2025. 6. 2.

36) 재정협약(Treaty on Stability, Coordination and Governance: Fiscal Compact)을 통해 구조적 균형재정 준칙을 국내법 또는 「헌법」 수준에 반영하고, 자동 시정 메커니즘(회원국이 중기 예산 목표 또는 구조적 균형재정 준칙을 위반했을 때, 자동적으로 재정건전성 회복 계획을 가동하도록 하여 정치적 재량을 최소화하고자 함)을 의무화하는 등 과거 안정성장협약의 취약한 부분을 보완함

37) Alessi, C., & McBride, J., *The Eurozone in Crisis*. Council on Foreign Relations, 2015.

38) Frieden, J. A., & Walter, S., "Understanding the Political Economy of the Eurozone Crisis," *Annual Review of Political Science*, 20, 2017, pp. 173~191.

세자들이 부담하게 됨

- 독일이 구제금융에 돈을 내기 전에 그리스가 3년짜리 IMF 프로그램 형태의 더 강하고 더 오랜 기간의 긴축 패키지(tougher and longer austerity package)를 먼저 요구
- (경상수지 불균형 부담) 경상수지 흑자국은 적자국의 구조개혁, 임금 및 소비 억제 등을 요구하였고, 적자국은 이런 조정이 경기침체, 실업, 사회복지 축소를 불러온다고 반발하였음
- (제도 미흡) 2010년대 유럽 재정위기가 해결된 이후에도 통화통합, 재정 분리 구조가 유지되고, 공동 채무, 재정 이전 메커니즘, 대출 채무 재조정 제도 등의 제도 개혁은 크게 없이 채무국 중심의 부담 전가 방식이 선택되었음
- (지원 목적 및 요구 조건) 국가 부도 위기를 방지하고 금융시장 안정화를 위해서 단기 유동성을 확보하고자 트로이카(EU 집행위·ECB·IMF)는 재정긴축, 구조개혁, 금융 부문 개혁 등을 요구함
 - 그리스 등 위기국에 재정 지원(구제금융)을 해 주는 대신 지출 삭감, 세금 인상, 구조개혁을 요구
 - (재정긴축) 구조적 재정수지 개선, 지출 삭감, 세입 확대
 - (구조개혁) 연금 개혁, 노동시장 유연화, 공공부문 임금·고용 조정
 - (금융부문 개혁) EU 차원에서는 비전통적 통화정책(예: 대규모 채권 매입, 양적 완화 QE) 등을 통해 자금경색을 완화하였고, 회원국은 은행 구조조정, 자본 확충, 감독 강화를 요구·시행함
 - (민영화) 공기업 및 공공자산 매각
 - (엄격한 감시) 분기별로 이행 여부를 점검하여 조건을 충족하지 못할 경우 다음 대출분 지급 중단 가능
- (긴축 정책의 부작용) 경기침체 시점에서의 긴축 실행으로 소비·투자 억제, 경제성장률 감소 등 경기침체 심화를 야기하였고, 고용·사회안전망이 악화
 - (긴축 시점·정도) 남유럽 국가들에서 시장금리가 급등하면서 재정 당국이 급히 반응하면서 과도한 기축이 이뤄진 점에서 시장심리가 급하고 과도한 긴축정책

을 초래³⁹⁾

- 통상보다 훨씬 빠르고 강한 긴축정책 도입으로 단기적으로 경기침체가 심화되었고, 오히려 재정건전성 회복에는 부정적 영향을 미쳤다는 의견이 있음
 - (경제 측면) 긴축정책을 단행한 유로지역 국가들에서 경제성장 둔화 및 실업률 급등을 겪었고, 잠재생산성에도 부정적 영향을 미쳤으며, 심각한 경기침체를 겪은 국가일수록 긴축정책의 부정적 효과가 더 컸음⁴⁰⁾
 - (건강·보건) 긴축으로 인해 보건의료 및 복지서비스에 대한 지출이 줄어들었으며, 이에 따라 건강불평등이 심화되고 주요 건강지표가 악화되었다는 주장이 있음⁴¹⁾
 - 자살률 증가, 만성질환 치료 기회 축소, 의료이용 부족 등
 - (정책 대응 속도) 그리스 위기가 유로지역 전체로 확산될 수 있는 위험을 과소평가 하는 등 위기가 심화된 뒤인 2010년대 초반에야 본격적으로 구축·시행함
 - (개입 시점) 그리스는 위기 신호가 뚜렷했고, 시장이 이미 극도로 압박받는 상태에서 개입하여 지연된 측면이 있음
 - (구제금융 프로그램 이행 속도) 그리스와 포르투갈은 과도하게 낙관적인 성장 전망을 전제하여, 실제 실행은 성장 악화 등 제약으로 이행 속도가 더딤
- (제도·거버넌스 요인 - 성장 전략 및 재정조정의 부재) 위기 대응 시에는 재정건전화와 성장회복이 동시에 고려되어야 하나 장기 성장회복 측면의 충분한 전략과 재정조정이 부재
- (단기 재정안정 정책 목표) 위기국의 단기 재정안정과 국제시장의 안정, 시장신뢰 회복 등을 정책 목표로 삼아 긴축 균형재정 중심으로 정책을 운용하여 수요 위축

39) CEPR, "Panic-driven austerity in the Eurozone and its implications," 2013. 2., <https://cepr.org/voxeu/columns/panic-driven-austerity-eurozone-and-its-implications>, 검색일자: 2025. 11. 11.

40) Wildowicz-Giegiel, A., "The Myth of Austerity: Empirical Evidence from the Eurozone Countries," *Financial Internet Quarterly*, 15(2), 2019, pp. 32~44, EconStor, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/266807/1/1061.pdf>, 검색일자: 2025. 11. 11.

41) McKee, M., Karanikolos, M., Belcher, P., & Stuckler, D., "Austerity: A Failed Experiment on the People of Europe," *Clinical Medicine*, 12(4), 2012, pp. 346~350, <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC4952125>, 검색일자: 2025. 11. 12.

- 및 사회적 비용의 증가를 초래하게 됨
- (장기 성장잠재력 회복 수단 부족) 재정건전화에만 집중하면서 성장잠재력 확보, 투자·혁신을 통한 생산성 향상, 노동시장 개혁 등의 제도개혁 병행 부족
 - (공동 대응 미흡) 유로화 단일 통화권임에도 재정통합·은행통합이 미흡하여 위기 공동대응이 지연되고, 정책 수단의 제약 등 구조적 취약성이 드러남
 - (복잡한 협조 체계로 인한 지연) 트로이카(IMF·EU·ECB)가 긴밀하게 개입하였으나 기관 내·외부의 역할·책임 분담이 명확하지 않아⁴²⁾ 위기 국면에서 전략적 일관성이 부족하고 지연을 초래

2. 코로나19 펜데믹 관련 재정위기

가. 재정위기 원인 및 영향

- 펜데믹 직전 유로지역의 경제 상황은 세계 금융위기 이후 회복세로 전환되었으나 전반적으로 둔화된 성장 추세를 보였으며, 회원국 간 재정 정책의 여력 등 불균형이 존재하였음⁴³⁾
 - 유로지역은 세계 금융위기 이후 회복되어 고용률이 역대 최고 수준에 도달하였지만 생산성 저하, 낮은 투자, 구조개혁 지연 등으로 인해 잠재성장률은 정체된 상황이었음
 - 국가 간 격차도 여전하여 일부 국가는 높은 실업률과 소득 불평등이 지속됨
 - 독일 등은 재정여력이 있었지만 남유럽 국가들은 고부채로 대응 능력이 제한적이었음

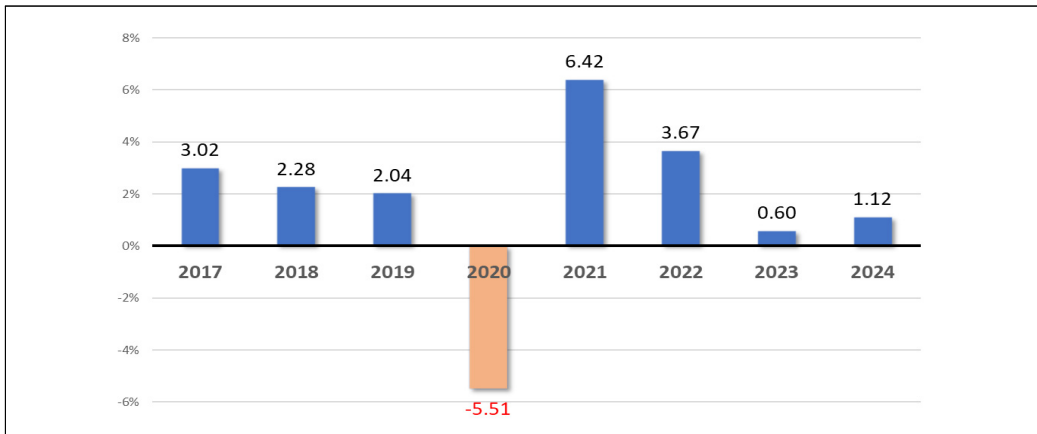
42) IMF, "The IMF and the Crises in Greece, Ireland, and Portugal," 2016, <https://ieo.imf.org/-/media/ieo/files/evaluations/completed/07-28-2016-the-imf-and-the-crises-in-greece-ireland-and-portugal/eac-full-report.pdf>, 검색일자: 2025. 11. 12.

43) IMF, "Euro Area Policies: 2020 Article IV Consultation with Member Countries," IMF Country Report 20/223, 2020. 7.

- 팬데믹에 따른 봉쇄 조치에 따라 일상적인 생산 및 소비 활동을 비롯하여 대외 무역 등 정상적인 경제활동을 지속하는 것이 어려워져 GDP와 고용시장 등 시물 경제에 큰 타격이 발생함⁴⁴⁾
 - EU 내 다수의 국가들이 질병 확산을 방지하고 의료 시스템의 과부하를 막기 위해 극단적인 예방적 공중 보건 조치를 취함
 - 직장 폐쇄 및 국경 봉쇄와 강화된 사회적 거리두기 등의 조치로 이동이 제한되면서 민간소비가 위축되고 수출이 급감하여 고용 및 투자의 감소를 야기함
 - 이에 따라 잠재 산출량 역시 감소하고 일자리, 소득 및 매출에 대한 불확실성이 증가하여 수요가 억제되는 악순환이 이어짐
 - 코로나19가 발생한 2020년 EU의 GDP는 전년 대비 5.51% 감소한 것으로 나타남([그림 II-3] 참조)

[그림 II-3] 코로나19 전후 EU의 GDP 증감률(2017~2024년)

(단위: %)



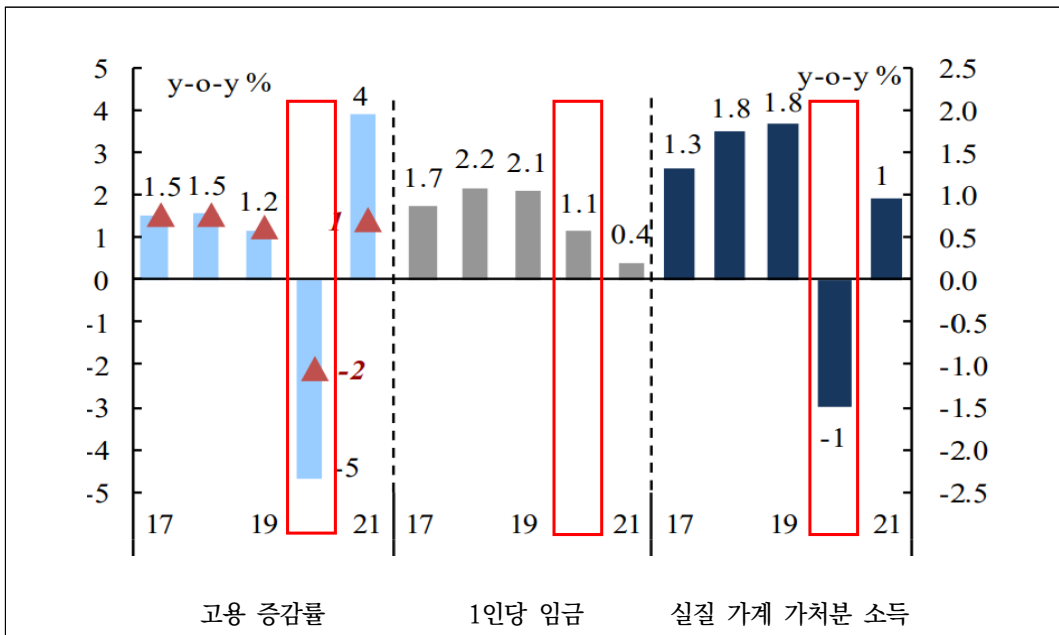
출처: IMF, "World Economic Outlook Database," 2025. 4.를 바탕으로 저자 작성

44) European Central Bank, "European financial integration during the COVID-19 crisis," https://www.ecb.europa.eu/press/economic-bulletin/articles/2020/html/ecb.ebart202007_02~b27e8089c5.en.html, 검색일자: 2025. 5. 22.

- 또한 EU는 2020년 5월 당시 2020년의 고용률이 전년 대비 5% 감소할 것으로 전망하였으며, 1인당 임금의 증가율은 1.1%로 평년에 비해 낮은 수준으로 실질 가계 가처분 소득 역시 1% 감소할 것으로 예상함⁴⁵⁾([그림 II-4] 참조)

[그림 II-4] 코로나19 전후 EU의 고용 및 소득 증감률(2017~2021년)(전망)

(단위: %)



출처: European Union, "European Economic Forecast," Spring 2020, 2020. 5., p. 24.

- 곤란에 처한 기업과 가계에 대한 막대한 공적 지원이 요구되는 상황에서 중단된 경제활동으로 인해 잠재적으로 세수 감소가 예상됨에 따라 재정 부담에 대한 우려가 확대됨

45) European Union, "European Economic Forecast (Spring 2020)," 2020. 5., p. 24.

- GDP 대비 일반정부 채무 비중은 2019년 79.09%에서 2020년 91.27%로 큰 폭으로 증가했으며, GDP 대비 재정수지 역시 2019년 0.87%에서 2020년 -5.45%로 크게 악화됨

〈표 II-5〉 코로나19 전후의 EU의 국가 채무 및 재정수지 변화

(단위: 달러, %)

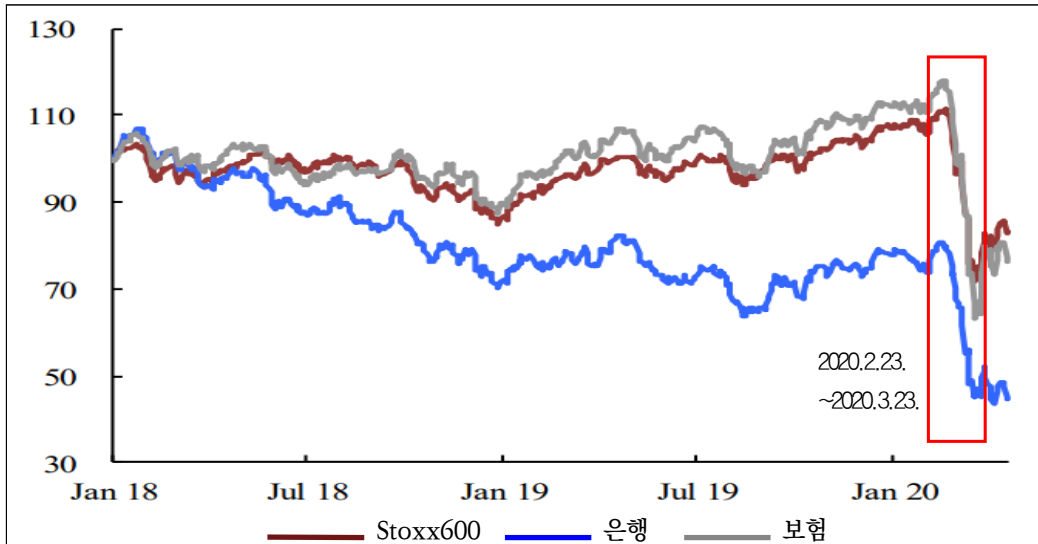
구분	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
일반정부 채무 (GDP 대비)	83.31	81.27	79.08	91.27	88.37	84.04	82.03	82.5
재정수지 (GDP 대비)	0.76	1.12	0.87	-5.45	-3.40	-1.77	-2.07	-1.62

출처: IMF, "World Economic Outlook Database," 2025. 4.

- 바이러스의 확산으로 경제 및 수익성 전망이 급격히 악화되는 가운데 기업의 유동성 문제까지 반영되면서 금융시장에서는 세계 금융위기 이후 가장 빠른 시장 매도세가 나타나는 등 급격한 변동을 겪음⁴⁶⁾
 - 2018년 1월 주가를 100으로 간주했을 때, 2020년 2월 24일과 3월 24일 기간 중 유럽의 주가는 35~45%가량 하락함
 - 이에 따라 3월 중순경 EU 여러 국가에서 일정 기간 동안 긴급 공매도 금지 조치를 채택하기도 함
 - 또한 현금 흐름 중단에 따른 충격을 완화하기 위한 유동성 확대와 레버리지 축소 방향으로 포트폴리오가 빠르게 재조정됨

46) European Union, "European Economic Forecast," Spring 2020, 2020. 5., p. 35.

[그림 II-5] 코로나19 전후 EU의 주가 변화



주: 2018년 1월 값을 100으로 간주

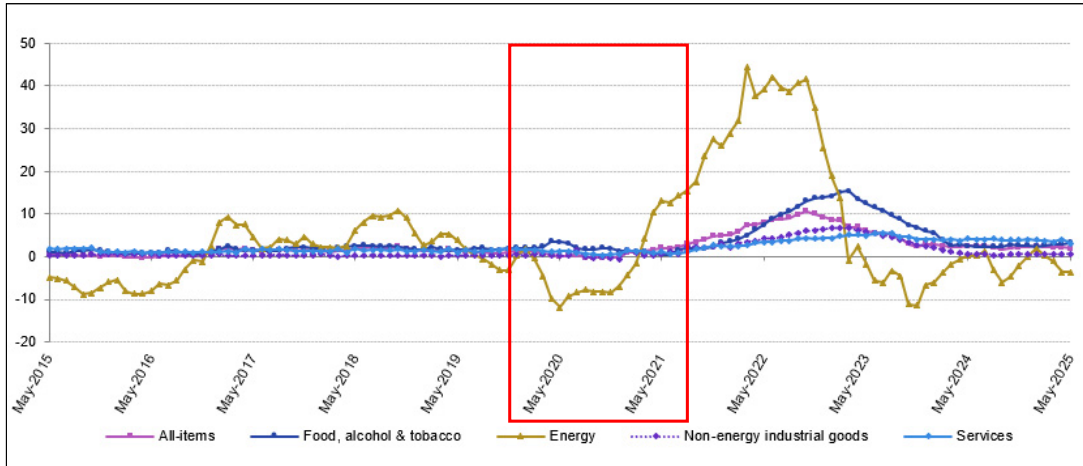
출처: European Union, "European Economic Forecast," Spring 2020, 2020. 5., p. 35.

- 또한 물가와 관련하여서는 팬데믹의 영향으로 유가를 비롯한 주요 에너지가격이 급락 및 급등의 추세를 보여주기도 함
 - 코로나19 발병 초기에는 봉쇄로 인한 경제활동 위축에 의한 수요 감소 등에 기인하여 에너지 및 생산 물자의 가격이 일시적으로 하락함([그림 II-6] 참조)
 - 특히 에너지 부문의 경우 2020년 5월 전후 10% 이상 가격이 하락함
 - 반면 식품 등과 관련한 물가는 오히려 상승하는 추세를 보임
 - 그러나 미국의 대규모 재정 확대로 인해 세계 경기 회복 속도가 빨라질 것이라는 기대와 함께 일부 원자재 품목의 수급 차질과 투기 수요의 유입 등으로 하락했던 부문의 물가 역시 2020년 하반기부터는 다시 증가 추세로 전환됨⁴⁷⁾
 - 가격이 크게 급락했던 에너지 부문은 2021년 초부터 다시 급등 추세로 전환되어 2022년 초에는 인상률이 40%에 이르는 등 가장 큰 변동폭을 보여줌

47) 김정성 외, 「국제원자재가격 상승배경 및 국내경제에 대한 파급영향 점검」, 『BOK 이슈노트』, 제2021-12호, 한국은행, 2021, p. 2.

[그림 II-6] 코로나19 전후 유로지역(Euro Area)의 물가 상승률(2015~2025년)

(단위: %)



출처: Eurostat, "Inflation in the euro area," https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Inflation_in_the_euro_area, 검색일자: 2022. 6. 4.

- 다만 코로나19와 관련한 이러한 충격의 경제적 여파는 각 국가가 처한 상황에 따라 다르게 나타남
 - 이는 거시경제 및 금융 상황, 공중 보건 조치의 엄격성, 세금 납부 기한 연장, 대출 보증, 유동성 지원 및 단기 일자리 제도와 같은 국내 재정 조치의 강도 등이 다르다는 점에 기인함

나. 팬데믹 극복을 위한 EU 재정 공동 대응 조치

1) 개요

- 2020년 코로나19 발생 후 '차세대 EU(Next Generation EU, NGEU)'가 등장하기 전까지 EU 내에서 시행된 재정 관련 조치는 시기에 따라 3단계로 구분할 수 있음⁴⁸⁾

48) European Central Bank, "European financial integration during the COVID-19 crisis," ht

- 1단계에서는 유럽중앙은행(ECB)과 유럽투자은행(EIB)이 신속한 대응을 통해 양적 완화를 통한 유동성 공급에 주력함
- 2단계에서는 제4차 EU 이사회 회의를 통해 ‘팬데믹 위기 지원을 위한 세 가지 안전망’에 대해 합의하였으며, ECB는 추가적인 장기 재융자 프로그램과 함께 신용등급 동결과 관련한 조치를 취함
- 3단계에서는 ‘다년도 재정 프레임워크(MFF)’와 연계하여 운영되는 ‘회복·복구기금(EU Recovery and Resilience Facility, RRF)’을 포괄하는 ‘차세대 EU(Next Generation EU, NGEU)’ 시행과 관련한 합의가 이루어짐

〈표 II-6〉 팬데믹 극복을 위한 EU의 시기별 주요 재정 조치

월	2020년					
	2월	3월	4월	5월	6월	7월
단계	1단계 (2020. 1. 30.~2020. 3. 25.)		2단계 (2020. 3. 26.~2020. 5. 7.)		3단계 (2020. 5. 8.~2020. 7. 21.)	
관련 조치	〈유럽중앙은행(ECB)〉 ① 장기재융자 프로그램 • (3/12) LTRO에 브릿지론 도입 ② (3/18) 팬데믹 긴급 매입 프로그램(PEPP) 도입 〈유럽투자은행(EIB)〉 ③ (3/16) 400억유로 자금조달(전담 보증 제도, ABS 매수 프로그램, 전용 유동성 라인 제공)		① (4/1) EU 연대기금 적용 범위 확대 ② (4/23) 팬데믹 위기 지원을 위한 세 가지 안전망(EGF, SURE, ECCL) 합의 ③ (4/30) 팬데믹 비상 장기 재융자 (PELTRO) 운영 <추가 조정> • (4/30) TLTRO-III 추가 재조정(금리 인하)		• NGEU 관련 사항 합의 <추가 조정> • PEPP 매입 한도 확대 (6,000억유로)	

출처: European Central Bank, “European financial integration during the COVID-19 crisis,” https://www.ecb.europa.eu/press/economic-bulletin/articles/2020/html/ecb.ebart202007_02~b27e8089c5.en.html, 검색일자: 2025. 5. 22.의 표를 발췌하여 저자 보완 및 재구성

2) 단계별 대응 상세

가) 1단계: 유럽중앙은행(ECB) 및 유럽투자은행(EIB)의 안정화 조치

- 코로나19 발생 첫 단계에는 유럽중앙은행(ECB) 및 유럽투자은행(EIB)이 신속한 통화 정책을 통해 디플레이션의 충격을 완화하고 금융 분열의 부정적 영향을 상쇄하기 위한 방어선을 제공함⁴⁹⁾
 - 2020년 2월 17일 EU 내 재무장관 그룹은 코로나19를 경제성장의 하방위험으로 규정함
 - ECB는 장기 재융자 프로그램인 LTRO에 브릿지론을 도입하고 TLTRO-III 조건을 재조정하고 팬데믹 긴급 매입 프로그램(PEPP)을 도입함
 - 또한 코로나19 사태에 따른 유로지역 경제성장률 하향 우려로 인해 기준 금리를 기존의 0.0%에서 동결함
 - EIB는 중소기업의 유동성과 운용 자본에 대한 제약 완화를 위해 총 400억유로 상당의 자금조달 계획을 발표함
 - 이 밖에도 EU 이사회는 2020년 3월 포괄적 성명서를 통해 각 회원국이 코로나19의 영향에 조율된 방식으로 국가의 예산을 지원할 수 있도록 EU 재정 체계의 준수와 관련하여 유연성을 제공함⁵⁰⁾
 - EU 내 재무장관들은 유로지역 또는 유럽연합 전체의 심각한 경기 침체가 EU 재정 체계의 일반 면제조항 사용 조건을 충족시킨다는 위원회의 평가에 동의함

49) European Central Bank, "European financial integration during the COVID-19 crisis," https://www.ecb.europa.eu/press/economic-bulletin/articles/2020/html/ecb.ebart202007_02~b27e8089c5.en.html, 검색일자: 2025. 5. 22.

50) European Council, "Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic," <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/04/09/report-on-the-comprehensive-economic-policy-response-to-the-covid-19-pandemic>, 검색일자: 2025. 5. 22.

(1) ECB의 장기 재융자 프로그램(LTRO, TLTRO-III) 관련 조치

- 유럽중앙은행(ECB)은 2011년부터 운영 중인 장기 재융자 프로그램(Long-Term Refinancing Operations, LTRO)에 대해 2020년 3월 12일 추가적으로 브릿지 대출을 발표함⁵¹⁾
 - 은행에 즉각적인 유동성 지원을 제공하고 자금시장 여건의 보호를 목적으로 브릿지 대출을 명시적으로 도입함
 - 사전 설정된 한도 없이 다양한 적격 담보를 기반으로 중앙은행의 유동성을 확보함
- 이와 함께 ‘목표형 장기 재융자 프로그램(Targeted Long-Term Refinancing Operations III, TLTRO-III)’ 관련 규정의 두 차례 조정을 통해 대출 한도를 확대하고 금리를 인하하여 유동성을 확대함⁵²⁾
 - TLTRO 프로그램은 2014년부터 시리즈로 운영되어 오고 있으며, 2019년 시작된 TLTRO-III는 은행의 대출 수준에 따라 적용 금리를 연동하여 대출을 장려하는 방식을 취하고 있음⁵³⁾
 - 은행이 비금융 법인 및 가계에 대한 대출(주택 구매 목적 대출 제외)이 많을수록 TLTRO-III 차입금에 대한 금리가 더 낮아질 수 있음
 - 첫 번째 조정으로 2020년 3월 16일에는 규정의 개정을 통해 TLTRO-III의 차입 한도를 적격 대출액의 30%에서 50%로 상향 조정하고, 2021년 9월부터 조기 상환하는 옵션을 제공함

51) European Central Bank, “Navigating liquidity crises in non-banks: An assessment of central bank policies,” 2023. 6. 22., pp. 4~5, <https://www.ecb.europa.eu/press/research-publications/resbull/2023/html/ecb.rb230620~956b988ecd.en.pdf>, 검색일자: 2025. 5. 22.

52) Claudio Corte Coi, Aristeidis Dadoukis, Hannah S. Hempell, Elena Rancoita, “TLTRO III and banks’ loan book rebalancing during the pandemic: less ‘targeted’ than intended for some?,” ECB Working Paper Series, No. 3040, European Central Bank, 2025, pp. 9~10, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwwps/ecb~dcc1ed32f3.wp3040en.pdf>, 검색일자: 2025. 5. 22.

53) European Central Bank, “Targeted longer-term refinancing operations (TLTROs),” <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/omo/tltro/html/index.en.html#:~:text=Decision%20OECB/2021/3%20of,III%20and%20other%20operational%20aspects.>, 검색일자: 2025. 5. 22.

- 이후 2020년 4월 30일에는 추가 재조정을 통해 2020년 6월 24일부터 2021년 6월 23일까지 기간 동안 차입한 모든 금액에 대해 특별 금리를 적용함
 - 해당 기간에는 모든 은행이 조건 없이 0.5%p의 인하된 차입 금리를 적용받으며, 2020년 3월 1일부터 2021년 3월 31일까지의 기간 동안 대출 목표를 달성하는 경우 1%p 인하된 금리가 적용됨⁵⁴⁾
 - 결과적으로 특별 금리 적용 시 금리가 마이너스가 되어 대출에 대한 사실상 보조금의 역할을 함

- (2) ECB의 팬데믹 긴급 매입 프로그램(Pandemic Emergency Purchase Programme, PEPP)⁵⁵⁾

- ECB는 코로나19로 인한 통화 정책 전달 메커니즘 위기에 대응하기 위해 2023년 3월 민간 및 공공부문의 증권을 포괄하는 임시 자산 매입 프로그램인 ‘팬데믹 긴급 매입 프로그램(PEPP)’을 도입함
 - 초기 한도는 7,500억유로였으나 2020년 12월까지 두 차례에 걸쳐 1조 8,500억 유로까지 확대됨
 - 2020년 6월 4일 6,000억유로, 2020년 12월 10일 5,000억유로를 증액함
 - ECB가 기존에 운영하던 ‘자산 매입 프로그램(Asset Purchase Programme, 이하 APP)’에서 매입하는 모든 자산 유형이 PEPP에 포함됨
 - APP는 기업 부문 매입(CSPP), 공공 부문 매입(PSPP), 자산담보증권 매입(ABSPP), 제3차 담보채권 매입(CBPP3)으로 구성됨⁵⁶⁾

54) Funcas, “Where TLTRO III may be going,” <https://www.funcas.es/articulos/where-tltro-iii-may-be-going>, 검색일자: 2025. 5. 22.

55) European Central Bank, “Pandemic emergency purchase programme(PEPP),” <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/pepp/html/index.en.html#:~:text=The%20PEPP%20was%20a%20temporary,total%20of%20%E2%82%AC1%2C850%20billion.>, 검색일자: 2025. 5. 22.

56) European Central Bank, “Asset purchase programmes,” <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/app/html/index.en.html>, 검색일자: 2025. 5. 22.

- 다만 그리스 정부가 발행한 증권의 경우 유로시스템 신용평가 체계 내에서 승인된 외부 신용평가기관(ECAI)에 의해 그리스의 투자등급이 신용품질 3단계로 상향 조정될 때까지 제외함
 - 기업 부문의 경우 APP에서는 비금융 기업어음(CP)은 잔존 만기가 6개월 이상일 때만 매입할 수 있었으나 적격 잔존 만기가 28일 이상으로 확대됨
 - APP 내 기업 부문 매입프로그램(CSPP)과 PEPP 모두 동일하게 변경함
 - 공공 부문 증권의 적격 잔존 만기는 최소 70일에서 최대 30년 364일이며, 각국의 배분액은 해당 국가의 유로시스템 자본키(Eurosystem Capital Key)⁵⁷⁾를 기준으로 함
 - 펜데믹이 야기하는 디플레이션에 대응하는 통화 정책의 원활한 이행을 위해 매입은 시장 상황에 따라 유연하게 이루어짐
- 2022년 3월 말부터 PEPP에 따른 순자산 매수를 중단하였으며, 2024년 12월 17일 재투자를 중단함
- 2021년 12월 16일 PEPP 관리위원회는 2022년 3월 말부터 PEPP에 따른 순자산 매수를 중단하기로 결정함
 - 아울러 PEPP에 따라 매수한 증권의 만기가 되는 원금상환금을 최소 2024년 말까지 재투자하고, PEPP 포트폴리오의 향후 롤오프를 적절한 통화 정책에 대한 간섭을 피하기 위해 관리하기로 결정
 - 2024년 상반기 동안은 매수한 만기 증권의 원금상환액 전액을 재투자하고, 하반기에는 PEPP 포트폴리오를 월 평균 75억유로씩 감축함

57) 동일한 기준으로 측정된 유럽 연합(EU)의 총인구 및 GDP에서 각국이 차지하는 비중을 바탕으로 산출한 값(Deutsche Bundesbank, “ECB to apply new capital key from 1 January,” 2024. 3. 1., [https://www.bundesbank.de/en/tasks/topics/ecb-to-apply-new-capital-key-from-1-january-921290#:~:text=The%20capital%20key%20is%20calculated,15%25%20\(see%20chart\).](https://www.bundesbank.de/en/tasks/topics/ecb-to-apply-new-capital-key-from-1-january-921290#:~:text=The%20capital%20key%20is%20calculated,15%25%20(see%20chart).), 검색일자: 2025. 5. 22.

(3) EIB의 자금조달 패키지

- EIB 그룹은 2020년 3월 16일 중소기업의 유동성과 운용 자본에 대한 제약 완화를 위한 브리지론, 신용 공제 등의 지원책에 사용할 최대 400억유로의 자금 조달 계획을 발표함⁵⁸⁾
 - 기존 프로그램을 기반으로 은행에 대한 전담 보증 제도를 즉시 구축하여 최대 200억유로의 자금을 조달함
 - 중소기업에 100억유로 규모의 추가 운영자금 지원을 보장하기 위해 은행에 전용 유동성 라인을 제공함
 - 중소기업 대출 포트폴리오에 대한 위험을 이전할 수 있도록 은행에 전담 자산 담보 증권(ABS) 매수 프로그램을 제공하고, 100억유로를 추가 조달함
 - 유럽투자은행(EIB)은 중소기업 지원을 전문으로 하는 유럽투자기금(EIF)과 함께 회원국 국책 은행들과 협력하여 각국의 금융기관을 통해 상기 사업들을 진행함

나) 2단계: EU의 공동 재정 대응(팬데믹 위기 지원을 위한 세 가지 안전망)

- EU 연대기금의 적용 범위를 확대하고, 유럽중앙은행(ECB) 역시 추가적인 조치들을 시행함
 - EU 집행위원회는 자연재해 후 비상 상황 대응을 위해 사용하던 EU 연대기금(European Union Solidarity Fund, EUSF)의 적용 범위를 공중보건 비상상태까지 확대함
 - 유럽중앙은행(ECB)은 추가적으로 ‘팬데믹 비상 장기 재융자(Pandemic Emergency Longer-Term Refinancing Operations, PELTRO)’ 프로그램을 도입하고 담보 대출과 관련한 신용 등급을 동결함

58) European Investment Bank Group, “EIB Group will rapidly mobilise up to EUR 40 billion to fight crisis caused by Covid-19 and calls on Member States to set up a further guarantee for SME and mid-cap support from EIB Group and national promotional banks,” 2020. 3. 16., <https://www.eib.org/en/press/all/2020-086-eib-group-will-rapidly-mobilise-eur-40-billion-to-fight-crisis-caused-by-covid-19.htm>, 검색일자: 2025. 5. 22.

- 또 2020년 4월 23일 제4차 EU 이사회에서 ‘코로나19 팬데믹에 대한 포괄적 경제 정책 대응에 관한 유로그룹 보고서’⁵⁹⁾를 승인함으로써 ‘팬데믹 위기 지원을 위한 세 가지 안전망’의 실행이 이루어짐⁶⁰⁾
- 이때 ‘세 가지 안전망’이란 유럽투자은행(EIB)의 ‘유럽보증기금(EGF)’, EU 집행위원회의 ‘실업위험완화 긴급지원(SURE)’, 유럽안정기금(ESM)의 ‘조건부 신용한도(ECCL)’를 포함하는 EU 공동 재정 패키지임

(1) EU 연대기금(European Union Solidarity Fund, EUSF) 적용 범위 확대

- 코로나19 발병에 대응하여 2020년 4월 1일부터 EU 집행위원회는 ‘EU 연대기금(EUSF)’의 적용 범위를 주요 공중보건 비상사태를 포함하도록 확대함⁶¹⁾
- EUSF는 주요 자연재해 후 발생하는 비상 상황에 신속하고 효율적이며 유연하게 대응할 수 있도록 2002년 설치됨
 - EU 회원국 또는 이미 가입 협상을 시작한 후보국의 생활 환경, 자연환경 또는 경제에 심각한 영향을 미치는 자연재해에 개입함
 - 공동 자금조달이 필요없는 일회성 보조금의 형태이며 재난이나 비상 상황에서 필수적인 비상 및 복구 작업을 수행하는 공공 지출의 일부를 충당하는 데 목적이 있음⁶²⁾

59) European Council, “Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic,” 2020. 4. 9., <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/04/09/report-on-the-comprehensive-economic-policy-response-to-the-covid-19-pandemic>, 검색일자: 2025. 5. 22.

60) European Commission, “Conclusions of the President of the European Council following the video conference of the members of the European Council,” 2020. 4. 23., <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/04/23/conclusions-by-president-charles-michel-following-the-video-conference-with-members-of-the-european-council-on-23-april-2020>, 검색일자: 2025. 5. 22.

61) European Commission, “EU Solidarity Fund,” https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/what/glossary/eu-solidarity-fund_en, 검색일자: 2025. 5. 22.

62) Council Regulation(EC) No.2012/2002 §3(2)

- 코로나19 상황에서 EUSF는 의료, 보건 분야 및 시민 보호와 같이 대중을 위한 모든 유형의 지원과 질병을 억제하기 위해 취한 모든 유형의 조치를 지원함
- 지원 금액은 국가가 위기 대처를 위해 첫 번째 공적 조치를 취한 날로부터 4개월 이내의 기간 동안 발생한 15억유로(2011년 불변 가격 기준) 미만의 관련 공공 지출액의 2.5% 또는 GNI의 0.3%와 이를 초과하는 금액의 6%임⁶³⁾
 - 산출된 전체 금액이 가용한 예산 자원⁶⁴⁾을 초과하는 경우, 모든 적격 신청자에게 가용한 예산 범위 한도 내에서 배분함

(2) EIB의 유럽보증기금(European Guarantee Fund, EGF)

- 2020년 5월 유럽투자은행(EIB) 그룹은 코로나19에 대응하여 244억유로 규모의 유럽보증기금(EGF)을 설치함⁶⁵⁾⁶⁶⁾
 - EGF는 기업이 국책은행, 지방 은행 및 기타 금융 중개 기관으로부터 더 많은 자금을 확보하기 위한 보증을 제공함
 - 이러한 보증을 통해 EGF가 지원하는 사업에서 발생하는 손실을 충당하며 손실액은 참여 회원국의 기여금에 비례하여 부담함
 - 22개 EU회원국의 기여금을 바탕으로 설치되었으며, 각 회원국의 대표로 구성된 EGF 출자위원회가 보증 혜택을 받는 사업들을 승인함
 - 기금 조성액 244억유로 중 각 회원국이 EIB 자본금에 차지하는 비중에 상응하는 수준의 금액을 기여금으로 납부함

63) European Commission, "COVID-19 - EU Solidarity Fund," https://ec.europa.eu/regional_policy/funding/solidarity-fund/covid-19_en, 검색일자: 2025. 5. 22.

64) 2020년 3월 기준 약 8억유로

65) European Investment Bank, "European Guarantee Fund(EGF)," <https://www.eib.org/en/products/egf/index.htm?sortColumn=boardDate&sortDir=desc&pageNumber=0&itemPerPage=10&pageable=true&la=EN&deLa=EN&orCountries=true&orBeneficiaries=true&orWebsite=true>, 검색일자: 2025. 5. 22.

66) European Investment Bank, "EIB Board approves €25 billion Pan-European Guarantee Fund in response to COVID-19 crisis," 2020. 5. 26., <https://www.eib.org/en/press/all/2020-126-eib-board-approves-eur-25-billion-pan-european-guarantee-fund-to-respond-to-covid-19-crisis>, 검색일자: 2025. 5. 22.

- 2020년 5월에 시작된 본 프로젝트는 2022년 12월 31일 종료됨
 - 기금 설치 당시 2021년 말까지 사업을 승인하고 회원국의 승인에 따라 이 기간을 연장하는 방식을 취함

- (3) EU 집행위원회의 실업위험완화 긴급지원(Unemployment Risks in an Emergency, SURE)
 - 코로나19 발생으로 인한 부정적인 경제적·사회적 영향에 대응하여 EU가 최대 1,000억유로의 대출을 제공하여 각 회원국이 고용 유지를 위한 공공 지출의 급격한 증가에 대처하게 함⁶⁷⁾
 - 회원국들이 실업 및 소득 손실 위험으로부터 일자리와 근로자, 자영업자를 보호할 수 있도록 단시간 근로 제도 및 유사 조치를 지원함
 - 직장 내 보건 관련 조치에 대한 재정 지원을 통해 정상적인 경제활동으로의 복귀를 보장함
 - SURE에 따라 제공되는 대출과 관련하여 각국의 보증 총액은 2020년 기준 EU 총 국민총소득(GNI)에서 각국이 차지하는 비중에 상응함
 - EU 이사회는 위원회의 제안을 바탕으로 2022년 12월 14일 최종 지급 시점까지 19개 회원국에 총 984억유로의 재정 지원을 승인함
 - EU 집행위원회는 사회적 채권의 발행을 통해 SURE 지원과 관련한 재원을 마련함⁶⁸⁾
 - 2020년 12월 7일까지 SURE과 관련하여 9차례에 걸쳐 984억유로 규모의 사회적 채권을 발행함
 - 발행 채권은 5년에서 30년 만기로 구성되었으며 조달된 자금은 수혜국에 대출 형태로 이체함

67) European Commission, "What is SURE?," https://economy-finance.ec.europa.eu/eu-financial-assistance/sure_en#what-is-sure, 검색일자: 2025. 5. 22.

68) European Commission, "EU SURE social bond," https://economy-finance.ec.europa.eu/eu-financial-assistance/sure_en#eu-sure-social-bond, 검색일자: 2025. 5. 22.

〈표 II-7〉 EU 회원국별 SURE 대출액

(단위: 백만유로)

국가	벨기에	불가리아	키프로스	에스토니아	그리스
대출액	8,197	971	632	230	6,200
국가	스페인	크로아티아	헝가리	아일랜드	이탈리아
대출액	21,324	1,600	651	2,473	27,438
국가	리투아니아	라트비아	몰타	폴란드	포르투갈
대출액	1,100	472	420	11,236	6,200
국가	루마니아	슬로베니아	슬로바키아	체코	합계
대출액	3,000	1,113	630	45	98,400

출처: European Commission, “What is SURE?,” https://economy-finance.ec.europa.eu/eu-financial-assistance/sure_en#what-is-sure, 검색일자: 2025. 5. 22., 표 저자 재정리

- EU 집행위원회는 반기보고서를 통해 SURE이 실업, 실물 경제 및 직접적인 재정 효과에 미친 영향을 다음과 같이 요약함⁶⁹⁾
 - 회원국들은 SURE가 자금을 지원한 조치에 약 1,220억유로를 지출함
 - 2020년에는 약 250만개의 회사와 3,150만명의 인원이 지원받았으며 약 150만 명의 실업을 예방하는 데 효과적으로 도움이 되었을 것으로 추산함
 - 2021년에는 15개 회원국의 약 90만개 이상의 회사와 900만명의 인원이, 2022년에는 4개 회원국에서 약 4만개의 회사와 35만명의 인원이 SURE의 적용을 받은 것으로 추산함
 - SURE 지원의 주요 수혜자는 중소기업으로, 그중에서도 펜데믹의 영향을 가장 많이 받은 숙박 및 음식 서비스, 도소매업, 제조업에 종사하는 기업임
 - 사회적·고용적 혜택 외에도 각 회원국은 이자 지불에서 90억유로를 절약한 것으로 추산됨

69) European Commission, “What is SURE?,” https://economy-finance.ec.europa.eu/eu-financial-assistance/sure_en#what-is-sure, 검색일자: 2025. 5. 22.

(4) ESM의 조건부 신용한도(Enhanced Conditions Credit Line, ECCL)

- 코로나19 위기 관련 직간접적인 의료, 치료 및 예방 관련 비용의 국내 재원 지원을 위해 유럽안정기금(European Financial Stability Facility, ESM)이 회원국들에 할당한 신용한도로, 2020년 6월 1일부터 시행됨⁷⁰⁾⁷¹⁾
- ESM 회원국은 국가 GDP(2019년 말 기준)의 2%에 해당하는 금액을 낮은 금리로 대출할 수 있음⁷²⁾
 - 본 대출 상품의 마진은 연간 0.1%(Bp), 선불 서비스 수수료는 0.25%(Bp), 연간 서비스 수수료는 0.005%(Bp)임
 - 약정 수수료와 기준 금리는 사일로(Silo)사의 기준으로 함
- 2022년 12월 31일까지 유지되었으나 제도를 신청한 회원국은 없으나 유로지역 국가들이 필요 시 긴급 자금을 신속하게 확보할 수 있도록 금융시장을 안정시키는 역할을 수행함

(5) ECB의 팬데믹 비상 장기 재융자(Pandemic Emergency Longer-Term Refinancing Operations, PELTRO) 및 신용 등급 동결

- 유럽중앙은행(ECB)은 2020년 4월 30일 ‘팬데믹 긴급 장기 재융자(PELTRO)’로 칭하는 장기 재융자 프로그램을 추가 실시하기로 결정함⁷³⁾

70) European Stability Mechanism, “ESM’s role in the European response to Covid-19,” <https://www.esm.europa.eu/financial-assistance/europe-response-corona-crisis>, 검색일자: 2025. 5. 22.

71) European Council, “Eurogroup Statement on the Pandemic Crisis Support,” <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/05/08/eurogroup-statement-on-the-pandemic-crisis-support>, 검색일자: 2025. 5. 22.

72) European Council, “Term sheet: ESM Pandemic Crisis Support,” 2020. 5. 8., <https://www.consilium.europa.eu/media/44011/20200508-pcs-term-sheet-final.pdf>, 검색일자: 2025. 5. 22.

73) European Central Bank, “ECB announces new pandemic emergency longer-term refinancing operations,” 2020. 4. 30., https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.p.r200430_1~477f400e39.en.html, 검색일자: 2025. 5. 22.

- 2020년 3월부터 브릿지 대출을 제공하는 ECB의 ‘장기 재융자 프로그램(LTRO)’ 만료 후에도 효과적인 안전장치를 제공함으로써 자금시장의 원활한 기능을 유지하고자 함
 - PELTRO 참여자는 2021년 9월 말까지 ECB가 시행하는 담보 완화 조치의 혜택을 적용받을 수 있음
 - PELTRO는 고정 금리 입찰 절차로 진행되며 유로시스템의 주요 재융자 프로그램에 적용되는 평균 금리(0.0%)보다 0.25%p 낮은 금리를 적용받음
 - 본 프로그램을 통해 거래 상대방에게 장기 자금을 제공하며 기간의 경우 첫 번째 운영은 16개월, 마지막 운영은 8개월로 점차 축소됨
- 이 밖에 ECB는 2020년 4월 22일 담보 대출 운영과 관련한 신용 등급의 동결을 결정한 바 있음⁷⁴⁾
- 잠재적 신용등급 강등이 담보 가용성에 미치는 영향을 완화하기 위한 조치로 유동성 자산의 적격 요건과 관련한 최소 신용등급을 유지할 수 있게 함

다) 3단계: ‘NGEU’ 관련 사항 합의

- ‘차세대 EU(Next Generation EU, NGEU)’ 관련 사항에 대한 최종 합의가 이루어짐
- NGEU는 대출과 보조금으로 구성된 ‘회복·복구기금(EU Recovery and Resilience Facility, RRF)’을 ‘다년도 재정 프레임워크(Multi-annual Financial Framework, MFF)’에 따른 2021~2027년 EU 정기 예산과 연계하여 운영하는 방식임
 - 코로나19 피해국 지원을 위해 EU 공동 채권을 발행하는 코로나 채권이 제안되기도 하였으나, 최종적으로 ‘회복·복구기금(RRF)’으로 합의함⁷⁵⁾

74) European Central Bank, “Improving funding conditions for the real economy during the COVID-19 crisis: the ECB’s collateral easing measures,” <https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2020/html/ecb.blog200422~244d933f86.en.html>, 검색일자: 2025. 5. 22.

75) 국제금융센터, 「EU 코로나채권 등 재정 공조 논쟁 점검」, 2020. 4. 23., <https://www.kcif.or.kr/fi>

- 이탈리아와 프랑스는 ESM의 조건부 신용한도와 같은 대출 지원은 결국 정부 부채 증가를 야기하므로 EU의 결속과 지속 가능한 재정의 담보를 위해서는 과감한 재정적 공조가 필요하다고 주장함
- 그러나 독일 및 네덜란드와 같은 국가들은 재정 공조는 납세자 부담을 초래하므로 기존에 ESM, ECB, EIB 등이 준비한 대책을 우선 활용해야 한다는 입장이었음

〈표 II-8〉 코로나19 팬데믹 대응 관련 EU 재정 조치

단계	재정 조치	기관	내용
1 단계	장기 채용자 프로그램 (LTRO)	유럽 중앙은행 (ECB)	<ul style="list-style-type: none"> • 은행에 즉각적인 유동성 지원 및 자금시장 보호 목적의 브릿지 대출 명시적 도입 • 사전 설정된 한도 없이 다양한 적격 담보를 기반으로 대출 실행
	목표형 장기 채용자 프로그램 (TLTRO-III)		<ul style="list-style-type: none"> • 차입한도 상향 조정(적격대출액의 30→50%) • (2단계) 차입 금리 0.5p~1.0p 인하
	팬데믹 긴급 매입 프로그램 (PEPP)		<ul style="list-style-type: none"> • 통화 정책 전달 메커니즘 위기 대응을 위해 도입한 임시 자산 매입 프로그램 • 도입 초기 한도는 7,500억유로 • (이후 단계) 2020년 12월까지 두 차례에 걸쳐 매입 한도를 1조 8,500억유로로 확대
	400억유로 자금조달 패키지	유럽 투자은행 (EIB)	<ul style="list-style-type: none"> • 전담 보증 제도(200억유로), 전담 담보증권 매수 프로그램(100억 유로) 및 전용 유동성 라인(100억유로) 제공
	기타	ECB, EU 이사회	<ul style="list-style-type: none"> • 기준금리를 0.0%로 동결 • EU 재정 체계의 준수 의무의 예외를 두어 국가별 유연성을 허용

〈표 II-8〉의 계속

단계	재정 조치	기관	내용
2 단계	EU 연대기금 (EUSF)	EU 집행 위원회	<ul style="list-style-type: none"> • 자연재해 후 발생하는 비상 상황 대응을 위한 기금 • 일회성 보조금의 형태로 기금의 적용 범위를 공중보건 비상사태까지 확대
	팬데믹 비상 장기 재융자 (PELTRO)	유럽 중앙은행 (ECB)	<ul style="list-style-type: none"> • 브릿지 대출을 제공하는 LTRO의 대출 기한 만료 후 안전 장치 제공 • 유로시스템의 주요 재융자 프로그램에 적용되는 평균 금리(0.0%)보다 0.25%p 낮은 금리를 적용
	팬데믹 위기 지원을 위한 세 가지 안전망		
	유럽 보증기금 (EGF)	유럽 투자은행 (EIB)	<ul style="list-style-type: none"> • 2020년 5월 244억유로 규모로 설치 • 기업에 대한 대출 보증을 제공 • EGF가 지원하는 사업에서 발생하는 손실 충당
	실업위험 완화긴급지원 (SURE)	EU 집행 위원회	<ul style="list-style-type: none"> • 일자리, 근로자 및 자영업자 보호 목적으로, 고용 유지를 위한 공공 지출을 지원 • 최종 지급 시점까지 19개 회원국에 984억유로 지출 • 재원은 사회적 채권 발행을 통해 마련
조건부 신용한도 (ECCL)	유럽 안정기금 (ESM)	<ul style="list-style-type: none"> • 코로나19 관련 의료, 치료 및 예방 관련 지원 비용에 대해 회원국 GDP의 2%까지 저금리 대출 제공 • 종료 시점까지 대출을 실행한 국가는 없으나 프로그램의 존재를 통해 금융시장 안정의 역할을 수행 	
3 단계	차세대 EU (NGEU)		<ul style="list-style-type: none"> • 회복·복구기금(RRF)을 2021~2027년 다년도 재정 프레임워크(MFF)와 연계하여 운영

출처: 본문 내용 저자 정리

Ⅲ. EU의 재정위기 공동 대응 전략으로서

Next Generation EU

1. Next Generation EU 개관

가. NGEU 개요

- (목표) EU는 코로나19 위기 이후 경제를 활성화하기 위해 전례 없는 대형 재정 공동 대응 패키지인 Next Generation EU(NGEU)를 수립하였으며, 이를 통해 회복력이 강하고 유연한 미래 대응이 가능한 유럽을 만들고자 함⁷⁶⁾
 - NGEU는 팬데믹 극복에서 더 나아가 보다 많은 기회와 일자리를 창출하는 등 향후 EU 경제성장의 기반을 마련하는 것을 목표로 함
 - 이에 따라 EU는 비전을 갖춘 계획에 공동 투자하기로 합의하고, 유럽을 보다 친환경적이고 디지털화하여 탄력적으로 변모시키고자 함

- (규모 및 기본 원칙) NGEU는 2020년 7월 21일 EU 이사회가 합의한⁷⁷⁾ 코로나19 이후 경기 회복과 구조 개혁 촉진을 목적으로 공동 채권 발행을 통해 조성한 사상 최대 규모의 경기부양책임⁷⁸⁾
 - (MMF와의 연계) 코로나19 위기로 인한 사회경제적 여파는 회원국 경제의 회복

76) European Council, "A recovery plan for Europe," <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-recovery-plan>, 검색일자: 2025. 6. 11.

77) European Council, "Special European Council," 17-21 July 2020, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2020/07/17-21>, 검색일자: 2025. 6. 11.

78) OECD, *OECD Economic Surveys: Euro Area 2021*, 2021. pp. 47~48.

- 과 회복력을 지원하기 위해 EU 차원의 공동적이고 혁신적인 노력을 필요로 함
- 이에 EU 지도자들은 1조 743억유로의 2021~2027 다년도 재정 프레임워크(MFF)와 7,500억유로 규모의 NGEU의 회복·복구기금(Recovery and Resilience Facility, RRF)을 결합한 1조 8,243억유로(현재 기준, 2조 180억유로)의 포괄적인 패키지에 합의함⁷⁹⁾
 - 또한 MFF 및 NGEU에 따른 지출은 EU의 2030년 기후 목표와 파리협정을 준수하며, 총 지출의 30%를 기후 관련 프로젝트에 사용하는 데 동의함
- (배분 원칙) NGEU의 주요 자금책인 RRF는 EU 회원국 전체를 포괄하는 공통의 7개 의제를 설정하고, 이를 이행하는 각국의 정책에 보조금(grants)과 대출(loans)의 형태로 자금을 지원함
- EU는 목표 달성을 위해 직접 사업을 시행하거나 자금을 투입하지 않으며 공통의 비전만을 제시하고 이를 실행하는 각국의 정책에 자금을 지원하는 방식을 취함으로써 목표 달성을 유도함
 - 이때 7개의 공동 의제는 ① 친환경 전환 ② 디지털 전환 ③ 스마트하고 지속 가능하며 포용적인 성장 ④ 사회적 및 지역적 결속 ⑤ 경제적, 사회적, 제도적 회복력 ⑥ 다음 세대를 위한 정책 ⑦ REPowerEU⁸⁰⁾임
- (새로운 이슈에 대한 대응) 2022년 2월 발발한 러시아-우크라이나 전쟁과 관련된 에너지 문제 해결을 위한 REPowerEU를 NGEU에 편입하는 등 지속적으로 변화하는 상황하에 발생하는 신규 이슈에 대해서도 NGEU의 대응이 이루어지기도 함
- 러-우 전쟁과 관련하여 2022년 5월부터 시행하고 있는 REPowerEU가 2023년 NGEU에 편입되어 기존의 6개 정책 의제와 함께 RRF 예산 분야의 하나로 간주됨
- REPowerEU는 러-우 전쟁으로부터 기인한 세계 에너지시장의 혼란에 대응하여 EU 집행위원회가 2022년 5월부터 시행하고 있는 러시아 화석 연료 수입을 단계적으로 폐지하는 계획임⁸¹⁾

79) OECD, *OECD Economic Surveys: European Union 2021*, 2021. pp. 33~34.

80) 기존 6개 정책영역에서 2023년 에너지 분야에 대한 러시아 의존을 탈피하기 위한 REPowerEU가 신규 편입됨

- 이후 트럼프의 공격적인 관세 정책 등이 새로운 이슈로 도래하고 있으나 이에 대한 NGEU의 대응이나 관련 논의는 확인되지 않음
 - 미국의 관세 정책이 EU 경제 전반에 미치는 영향이 코로나19에 의한 경제적 타격에 비해 미미하여 NGEU를 통한 대응은 불필요할 수 있음
 - 러-우 전쟁과 관련한 NGEU 개정 당시 이와 유사한 맥락의 의견이 존재한 바 있음⁸²⁾
- (기대 효과) NGEU는 경제 회복 가속화와 회원국 간 연대 강화, 공공·민간 투자 촉진, EU 단일시장 및 금융시장의 안정성을 제고할 수 있을 것으로 기대함⁸³⁾⁸⁴⁾
 - 팬데믹에 따른 경기 위축 이후 2021년 4.2%, 2022년 4.4%의 성장률이 전망됨
 - 남유럽 국가 등 팬데믹 타격이 컸던 국가들에 더 많은 재정적 지원이 배분되어 재정여력이 확대되고 금리 격차 또한 축소될 것으로 예상함
 - 녹색 전환(탄소중립), 디지털 인프라(광대역망 등), 연구개발(R&D) 등에 장기적 투자를 유도하여, EU 내에 전반적으로 지속가능한 경제성장이 가능한 기반을 마련함

나. NGEU 자금의 배분⁸⁵⁾

1) 자금 지원 프로그램

- (RRF) 회복·복구기금(Recovery and Resilience Facility, RRF)은 NGEU 자금조달의 90%를 차지하는 핵심 프로그램이며,⁸⁶⁾ 이 외에 MMF 예산으로 조성된 기타

81) European Commission, "REPowerEU at a glance," https://commission.europa.eu/topics/energy/repowerEU_en, 검색일자: 2025. 11. 11.

82) Bruegel, "Does the war in Ukraine call for a new Next Generation EU?," 17 May 2022, <https://www.bruegel.org/blog-post/does-war-ukraine-call-new-next-generation-eu>, 검색일자: 2025. 11. 13.

83) OECD, *OECD Economic Surveys: European Union 2021*, 2021.

84) OECD, *OECD Economic Surveys: Euro Area 2021*, 2021.

85) European Council, "A recovery plan for Europe," <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-recovery-plan>, 검색일자: 2025. 6. 11.

EU 프로그램들이 존재함

- (RRF 규정 채택) 2021년 2월, EU 이사회는 회원국이 COVID-19 팬데믹의 경제적·사회적 영향을 해결할 수 있도록 돕기 위해 마련된 회복·복구기금(RRF) 설립 규정을 채택하고 2021년 2월 19일에 발효함
- (규모) RRF는 최대 한도 7,500유로로, 보조금(3,900억유로, 약 52%)과 대출(3,600억유로, 약 48%)로 구성됨
 - 최대 한도 내에서 각국이 제출한 회복·복구계획(RRP)에 근거하여 보조금 혹은 대출을 제공하므로 실제 지출액은 변동성이 있음
 - 보조금의 지급은 2026년 12월 31일까지, 대출의 신청은 2023년 8월까지, 대출의 상환은 2058년 12월 31일까지로 예정됨⁸⁷⁾
- 이 밖에도 NGEU의 나머지 자금은 ‘코로나19 대응 추가 지원(REACT-EU)’, ‘연구혁신프로그램(Horizon Europe)’, ‘InvestEU’, ‘유럽농촌개발기금(EAFRD)’, ‘공정 전환기금(JTF)’, ‘재난 대응 역량 강화 프로그램(rescEU)’ 등과 같은 여러 EU 프로그램을 통해 EU 회원국에 지급됨⁸⁸⁾
- 이때 ‘회복·복구기금(RRF)’과 ‘코로나19 대응 추가 지원(ReactEU)’, ‘연구혁신프로그램(Horizon Europe)’은 전적으로 NGEU 관련 프로그램으로 볼 수 있음
- 또한 나머지 기금 및 프로그램은 다년도 재정 프레임워크(MMF) 관련 지원으로 설치되어 NGEU에서도 자금을 일부 제공함

86) European Council, “The recovery and resilience facility,” <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/rrf/#0>, 검색일자: 2025. 6. 11.

87) European Commission, “Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: NextGenerationEU - The road to 2026,” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52025DC0310&utm>, 검색일자: 2025. 6. 11.

88) European Council, “A recovery plan for Europe,” <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-recovery-plan>, 검색일자: 2025. 4. 20.

〈표 III-1〉 Next Generation EU의 주요 자금 지원 프로그램

(단위: 억유로)

구분	예산	주요 내용
회복·복구기금 (RRF)	6,725	EU 회원국의 경제회복과 지속 가능한 성장, 디지털·친환경 전환을 지원하는 핵심 기금. 코로나19로 인한 경제 충격을 극복하고 미래 위기 대응 역량을 강화하는 데 중점
코로나19 대응 추가 지원 (REACT-EU)	475	기존 지역개발 및 고용 관련 기금(ESF, ERDF 등)에 추가로 투입되는 긴급 지원 자금. 팬데믹 이후 지역경제 회복, 일자리 보호, 보건 시스템 강화에 사용
연구혁신프로그램 (Horizon Europe)	50	과학기술 개발, 기후변화 대응, 산업 경쟁력 강화를 목표로 하는 EU의 대표 연구·혁신 지원 프로그램
InvestEU	56	민간 투자를 유도하고 전략적 프로젝트 자금 지원을 통해 중소기업, 인프라, 혁신 기술 등에 대한 투자를 촉진
유럽농촌개발기금 (EAFRD)	75	공동농업정책(CAP)의 일환으로, 농촌 지역의 지속 가능한 발전과 농업 현대화를 지원, 기후변화 대응 및 환경 보전도 주요 목표
공정 전환 기금 (JTF)	100	탄소중립 전환 과정에서 타격을 받을 지역·산업을 지원, 석탄 의존 지역의 경제구조 전환·직업 재훈련 등을 포함
재난 대응 역량 강화 프로그램 (rescEU)	19	유럽 차원의 공동 재난 대응 능력 강화 프로그램 의료장비·소방 항공기·긴급 대응 인력 등의 공동 준비 및 배치를 지원

출처: European Council, "A recovery plan for Europe," <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-recovery-plan>, 검색일자: 2025. 4. 20.

2) 지급 규정 및 절차

- (국가별 배분 한도액) 회복·복구기금(RRF)은 RRF 규정에 따라 국가별로 지원하는 보조금 및 대출액의 한도를 사전에 설정하고 있음
- (보조금) 회원국이 코로나19를 통해 입은 피해를 반영하기 위해 RRF 규정 부속서 I에 근거하여 인구, 1인당 GDP의 역비례, 실업률, 2020년 및 2021년의 실질 GDP 감소분 등을 고려하여 한도액을 결정함⁸⁹⁾
 - RRF 규정 부속서 IV에 따르면, 회원국별 보조금(grants) 상한액은 이탈리아

89) 「Regulation (EU) 2021/241」 Annex I

약 690억유로, 스페인 약 772억유로 등이 제시되어 있으며, 그리스·이탈리아·포르투갈·스페인이 전체 보조금의 약 절반을 수령할 것으로 예상됨⁹⁰⁾

- (대출) 각 회원국에 대한 대출 지원의 최대 규모는 현재 가격으로 2019년 GNI의 6.8%를 초과할 수 없음⁹¹⁾
 - 또한 최대 배정액은 확정된 지급액이 아닌 해당 국가가 사용할 수 있는 상한액을 의미하며, 실제 지급액은 이후 언급할 회복·복구계획(Recovery and Resilience Plan, RRP)의 승인 및 이행에 따라 결정됨
- (RRP의 제출) 2021년부터 2022년까지 EU 회원국은 2026년까지의 개혁 및 투자 의제를 제시하는 국가 회복·복구계획(RRP)을 제출했으며, 해당 계획은 회복·복구기금(RRF)과 관련한 6개 정책 분야에 대해 일관된 프로젝트 패키지를 설명해야 함⁹²⁾⁹³⁾
- 이후 2023년부터는 러시아 화석연료 의존 탈피 계획인 REPowerEU가 RRF 예산 분야 중 하나로 추가 편입됨
 - 각국은 6개 정책 영역에 대해 하위 영역을 분류하고, 해당 영역에 대한 개별 추진 프로젝트를 마련하여 이에 대한 이정표(milestone) 및 목표(objective)를 설정함
 - ‘이정표’는 이행 과정의 질적 단계(개혁, 입법, 행정 등)를, ‘목표’는 양적 개념(시설 개보수, 설비, 용량 확대 등)으로 실제 투자 대상을 나타냄
 - 목표 달성을 통한 투자 성과뿐만 아니라 이정표의 달성까지 함께 평가하여 제도의 전반적인 개혁을 도모함
 - RRF가 설정하고 있는 6개 정책 분야는 다음과 같음
 - ① 친환경 전환(Green transition) 유럽의 지속가능한 성장 전략인 유럽의 그린딜(Green Deal)과 2050년까지 기후중립 달성의 중요성을 반영하여 기후 변화 행동과 환경의 지속가능성에 기여함

90) 「Regulation (EU) 2021/241」 Annex IV

91) 「Regulation (EU) 2021/241」 §14(5)

92) European Council, “The recovery and resilience facility,” <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/rrf/#0>, 검색일자: 2025. 6. 11.

93) European Commission, “Recovery and Resilience Scoreboard,” https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html, 검색일자: 2025. 6. 11.

- 에너지 효율성, 지속가능한 모빌리티, 재생 에너지, 기후 변화 적응, 순환 경제, 생물 다양성을 포함한 친환경 기술 및 역량에 대한 개혁과 투자를 추진해 옴
 - 각 회원국은 회복·복구계획(RRP) 총 할당금액 중 최소 37%를 기후 목표에 기여하는 조치에 부합해야 함
- (② 디지털 전환(Digital transformation)) 유럽연합의 회복력과 혁신적 잠재력을 높이는 데 필수적임. 또한 주요 공급망을 다각화하여 EU의 외부 의존도를 줄이는 데 중요한 역할을 함
- 초대용량 네트워크 출시, 공공 서비스 및 정부 프로세스의 디지털화, 중소기업의 디지털화, 기초 및 고급 디지털 기술 개발, 디지털 관련 R&D 및 첨단 기술 배치를 지원하는 조치를 촉진하는 것을 목표로 하는 개혁 및 투자를 지원함
 - 각 회원국은 회복·복구계획(RRP) 총 할당금액 중 최소 20%를 디지털 전환에 기여하거나 그로 인한 문제를 해결하는 데 부여해야 함
- (③ 스마트하고 지속가능하며 포용적인 성장(Smart, sustainable and inclusive growth)) 경제적 응집력, 일자리, 생산성, 경쟁력, 연구, 개발 및 혁신, 강력한 중소기업과 함께 잘 작동하는 내부시장을 포함함
- 회원국들은 회복·복구기금(RRF)을 사용하여 자국 경제를 보다 탄력적이고 경쟁력 있게 만들며 지속가능한 회복을 가능하게 하는 개혁과 투자를 시행함
 - 회복·복구계획(RRP)은 스마트하고 지속가능하며 포용적인 성장과 기업가 정신, 산업화 및 재산업화를 촉진하고 건물을 개조하고 비즈니스 환경을 개선하며 연구, 개발 및 혁신을 촉진, 중소기업을 지원하기 위한 조치를 지원함
- (④ 사회 및 지역적 결속(Social & territorial cohesion)) 사회 및 지역적 응집력을 증진하고 위기의 사회적 영향을 완화하는 것으로 빈곤과 싸우고 실업을 해결하는 데 기여하여 회원국이 뒤처지지 않으면서 반등할 수 있도록 해야 함
- 회복·복구기금(RRF)이 지원하는 개혁과 투자는 사회 보호 및 복지 시스템, 취약계층 포용, 고용 및 기술 개발 지원, 양질의 안정적인 일자리 창출을 포함한 사회 및 지역 인프라와 서비스를 개선하는 데 기여해야 함

III. EU의 재정위기 공동 대응 전략으로서 Next Generation EU 51

- (⑤ 건강과 경제적, 사회적, 제도적 회복력(Health, and economic, social and institutional resilience)) 특히 위기에 대비한 대응 역량 증대를 목표로 함
 - 코로나19 위기는 보건에 대한 개혁과 투장의 중요성을 부각시키며 또한 경제적·사회적·제도적 회복력에 투자하는 것을 중요시함
 - 회원국들은 디지털화를 촉진하고 공공 행정 및 사법 제도의 효율성을 높이기 위한 조치를 포함하여 의료 및 장기 요양에 대한 회복력, 접근성 및 품질을 개선하기 위한 개혁 및 투자를 시행함
- (⑥ 다음 세대를 위한 정책(Policies for the next generation)) 어린이와 청소년을 위한 교육 및 기술 정책으로서 코로나19 위기가 유럽의 다음 세대에 미치는 영향을 완화하고 세대 간 격차를 줄이는 데 필수적임
 - 회복·복구기금(RRF)은 디지털 교육, 유아교육 및 보육, 청년고용 지원에 중점을 두고 일반 교육, 직업 교육 및 고등 교육에 대한 접근성과 품질 및 포용성을 개선하기 위한 개혁과 투자를 지원함

[그림 III-1] NGEU RRF의 6개 기본 정책 분야(2021~2022년)

친환경 전환	디지털 전환	스마트하고 지속가능하며 포용적인 성장
사회 및 지역적 결속	건강과 경제적, 사회적, 제도적 회복력	다음 세대를 위한 정책

주: 2023년부터는 러시아 화석연료 의존 탈피 계획인 'REPowerEU'가 추가 편입됨
출처: 저자 작성

- (승인 및 선지급) EU 집행위원회는 각국이 제출한 RRP를 평가하여 승인 여부를 결정해야 하며, 승인 완료 후 선지급금을 수령할 수 있음
- EU 집행위원회는 RRF 규정(Regulation (EU) 2021/241) 제19조에 근거하여, 해당 규정의 부속서 V에 명시된 평가 지침에 따라 회복·복구계획(RRP)의 다음과 같은 측면들을 평가함⁹⁴⁾
 - 반년간의 국가별 권장 사항과의 일관성
 - 회원국의 성장 잠재력, 일자리 창출, 경제 및 사회적 회복력 향상
 - 친환경 및 디지털 전환에 대한 효과적인 기여
 - 국가 계획은 예산의 최소 37%를 기후 및 생물 다양성 등의 환경 분야에 할당하고 20% 이상을 디지털 전환에 투자해야 함
 - '중대한 피해 원칙(Do not Significant Harm, DNSH)' 준수 여부
 - 환경 목표 중 하나에 기여하는 경제활동이 다른 환경 목표에 중대한 피해를 입히지 않도록 보장한다는 내용으로, 회복·복구기금(RRF) 규정에 명시되어 있음
 - 회복·복구계획(RRP)의 평가는 위원회의 제안에 따라 자격을 갖춘 과반수 찬성으로 결정함
 - EU 집행위원회의 RRP 승인이 완료되면 자금의 최대 13%의 선지급이 가능함
 - 2021년 7월, 12개 회원국(오스트리아, 벨기에, 덴마크, 프랑스, 독일, 그리스, 이탈리아, 라트비아, 룩셈부르크, 포르투갈, 슬로바키아, 스페인)이 첫 번째로 승인을 받음⁹⁵⁾
- (이행 보고 및 지급) RRF 규정에 따라 회원국은 연 2회(4월, 10월) RRP의 이행 상황을 보고해야 하며,⁹⁶⁾ 이정표 및 목표를 달성한 경우에만 지급이 이루어짐⁹⁷⁾

94) 「Regulation (EU) 2021/241」 Annex V

95) European Council, "COVID-19: the EU's response to the economic fallout," <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/coronavirus-pandemic/covid-19-economy>, 검색일자: 2025. 6. 11.

96) European Commission, *NextGenerationEU Green Bonds Allocation and Impact Report 2024*, 2024, pp. 19~20.

- 각 단계별 진행 상황과 목표 달성 여부는 ‘완료(혹은 마침)’ 또는 ‘완료되지 않음’으로 보고할 수 있음
 - 또한 프로그램의 성과 기반 특성에 따라 각국은 해당 보고 후 수익금 지급을 요청할 수 있음
 - 지급 요청 시에는 각 조치 및 투자에 소요된 총 누적 지출과 관련 개선 지표를 EU 집행위원회에 보고해야 함
- 회원국이 ‘완료(complete)’로 선언하고 위원회가 회원국의 지불 요청에 대해 승인한 이정표 및 목표는 최종 ‘이행(fulfilled)’으로 평가됨

〈표 III-2〉 NGEU 회복·복구기금(RRF)의 지급 절차

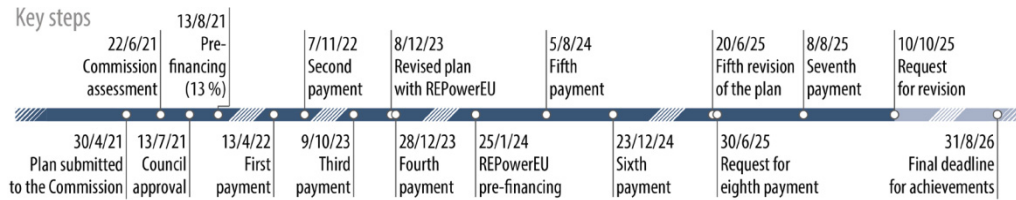
단계		내용
1	국가별 지원 한도액 설정	·(보조금) 코로나19로 인한 피해 반영을 위해 인구, 실업률, 1인당 GDP의 역비례, GDP 감소분 등을 고려 ·(대출) 각국의 2019년 GNI의 6.8% 이하
2	국가별 RRP 제출	·6개 공통 정책 영역에 대해 2026년까지의 개혁 및 투자 의제를 제시하는 회복·복구계획(RRP)을 EU 집행위원회에 제출
3	RRP의 승인 및 선지급	·EU 집행위원회는 각국의 RRP의 일관성, 효과성, 기여도, 원칙 준수 여부 등을 검토하여 승인 여부 결정 ·RRP 승인 완료 후 자금의 최대 13%의 금액 선지급
4	이행 보고 및 지급	·각국은 연 2회(4월, 10월 말) RRP의 이행 상황 보고 후, 이정표 및 목표 달성 여부에 따라 자금을 수령

출처: 본문 내용 저자 정리

97) European Commission, *NextGenerationEU Green Bonds Allocation Report 2022*, 2022, p. 12.

〈참고: 국가 사례〉 이탈리아의 NGEU 회복·복구기금(RRF) 이행 과정

이탈리아의 NGEU 회복·복구기금(RRF) 지급 관련 타임라인



출처: European Parliament, "Italy's National Recovery and Resilience Plan Latest state of play," October 2025, p. 1.

1. (2021. 4. 21.) EU 집행위원회에 이탈리아의 회복·복구계획(RRP) 제출^{1) 2)}

- 이탈리아 지방자치단체 및 시민사회단체, 학자 및 정책 전문가를 포함한 다양한 이해관계자들의 협의 과정을 거친 후, 청문회 등을 통해 수정된 RRP를 의회에서 최종 확정함
- 이탈리아는 RRP 내 계획기간 동안 총 1,915억유로(보조금 689억유로, 대출 1,226억유로) 규모의 투자를 계획함³⁾
 - 이탈리아의 보조금 한도액은 약 690억유로이며, 최대 한도로 편성함
- EU 집행위원회가 분류한 6개 정책 영역(미션)에 대해 세부 분류로서 하위 영역을 마련하고, 각 영역 내에서 개입 및 조치를 시행할 개별 프로젝트들에 대해 세부 이정표(개혁 사항) 및 목표(투자)들을 설정함⁴⁾
 - 또한 이정표 및 목표와 관련한 예시로 '녹색 개혁 및 생태적 전환' 정책 영역 중 '지속 가능한 농업 및 순환 경제' 하위 영역에 포함된 각 프로젝트들의 투자 및 개혁 사항을 다음 표에 제시함

〈참고: 국가 사례〉 이탈리아의 NGEU 회복·복구기금(RRF) 이행 과정	
미션2. 녹색 개혁 및 생태적 전환 (Missione 2: Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica)	
M2C1. 지속가능한 농업 및 순환 경제 (M2C1. Agricoltura Sostenibile ed Economia Circolare)	
1. 효율적이고 지속가능한 폐기물 관리 및 순환 경제 패러다임 역량 강화	2.10
투자 1.1. 신규 폐기물 관리 시설 건설 및 기존 시설 현대화	1.50
투자 1.2. 순환 경제 주력 프로젝트	0.60
개혁 1.1. 순환 경제를 위한 국가 전략	-
개혁 1.2. 국가 폐기물 관리 프로그램	-
개혁 1.3. 지방자치 단체에 대한 기술 지원	-
2. 지속가능한 농식품 공급망 개발	2.80
투자 2.1. 농식품, 어업 및 양식업, 임업, 화훼 및 증묘업 부문을 위한 물류 개발	0.80
투자 2.2. 농업용 태양광 발전소	1.50
투자 2.3. 농업 및 식품 부문의 혁신과 기계화	0.50
3. 통합 프로젝트 개발	0.37
투자 3.1. 그린 아일랜드	0.20
투자 3.2. 녹색 커뮤니티	0.14
투자 3.3. 환경 문제 및 과제에 대한 문화와 인식	0.03
출처: Italia Domani, <i>Piano Nazionale Di Ripresa e Resilienza</i> , 2021, p. 123.	
〈이정표 및 목표 상세 내용(예시)〉	
상기한 영역에 제시된 이정표(개혁) 및 목표(투자) 중 일부 사항의 세부 내용을 살펴보면 다음과 같음	
<ul style="list-style-type: none"> • (투자 1.2. 순환 경제 주력 프로젝트) 위성, 드론, 인공지능 기술을 활용한 불법 투기 관련 전국적 모니터링 시스템을 개발함 • (개혁 1.2. 국가 폐기물 관리 프로그램) 폐기물 관련 위반을 방지하고 시설 및 관리의 격차를 해소하며, 또한 EU 관련 법이 설정한 목표(폐기물 개별 수거 및 매립, 재사용, 회수 관련 비율 등)를 달성함 	
2. (2021. 6. 21.) EU 집행위의 이탈리아 회복·복구계획(RRP) 평가 완료⁵⁾	
○ 이탈리아의 RRP 내의 투자 및 계획들은 NGEU가 제시하는 목표에 대체로 상응하는 것으로 나타났으나, EU 집행위는 일부 보완이 필요한 사항들을 언급함	
- 에너지 효율성을 촉진하고나 친환경 전환에 집중하는 것 외에도 에너지 소비에 부정적인 영향을 미치지 않도록 하는 조치들을 구상하여, 전략적이고 일관된 비전과 함께 구성 요소 간 상호 보완성을 확보함 ⁶⁾	

〈참고: 국가 사례〉 이탈리아의 NGEU 회복·복구기금(RRF) 이행 과정

- 다만 리노베이션, 바이오메탄, 수소 등이 연결된 투자에는 이점표가 도입될 필요가 있으며, 폐기물 처리 조치와 관련하여 '중대한 피해 원칙(DNSH)'에 근거한 소각 혹은 생물학적 처리에 대한 투자가 누락됨⁷⁾
 - NGEU 자금의 지원 대상자 관련 데이터 수집 및 접근성 보장에 대한 검증을 수행하여 부패 및 이해 상충을 예방, 감지, 시정할 수 있게 해야 함⁸⁾
 - 이어서 2021년 7월 21일에는 EU 이사회의 승인까지 완료함
- 3. (2021. 8. 13.) EU 집행위원회, 이탈리아에 249억유로 사전 지급⁹⁾**
- 이탈리아가 RRF로부터 배정받은 보조금 및 대출금의 13%에 해당하는 249억 유로의 사전 자금을 지급함
- 4. (2022. 4. 13.) 1차 보조금 지급**
- 2021년 12월 30일, 이탈리아는 1차 지급을 위해 51개 이점표 및 목표의 이행을 입증하는 이행보고서를 EU 집행위원회에 제출함^{10) 11)}
 - 본 요청서에는 이점표와 관련하여 공공행정, 공공조달, 사법, 지출 검토 체계, 고등 교육, 적극적 노동시장 정책, 장애인의 자율권 강화를 위한 기본법 분야의 개혁과 「장애인권익보호법」 이행을 위한 이탈리아의 감사 및 통제 시스템이 포함됨
 - 목표와 관련하여서는 기업 디지털화(Transition 4.0), 에너지 효율, 주거용 건물 개보수 분야에 대한 대규모 투자가 포함됨
 - EU 집행위원회 검토 후 2022년 4월 13일 1차 보조금을 지급함
 - 이후 이탈리아는 2025년 10월까지 선지급 외 총 7차례의 보조금 및 대출 관련 지급을 통해 2025년 10월 현재까지 전체 자금 중 72.2%의 지급이 완료되었으며, 이는 EU 평균인 56.4%를 크게 상회하는 수준임¹²⁾
 - 가장 최근의 지급건은 2025년 8월 8일에 이루어짐
- 5. (2023. 12. 8.) NGEU 개정 관련 RRP 수정안 제출**
- 첫 RRP 제출 이후 다섯 차례의 수정이 이루어졌으며, NGEU의 개정에 따라 2023년 12월 가장 대대적인 수정이 이루어짐¹³⁾

〈참고: 국가 사례〉 이탈리아의 NGEU 회복·복구기금(RRF) 이행 과정

- 러시아에 대한 에너지 의존 탈피와 관련한 REPowerEU 분야의 추가로, RRF 할당액이 1,944억유로(보조금 718억유로, 대출 1,226억유로)로 상향됨
- 2025년 10월 10일에는 계획을 간소화하는 새로운 수정을 요청한 바 있음¹⁴⁾
- 2026년 8월 마감일까지 완료할 수 없는 조치를 제거하고 기존 조치를 확대하며, 금융 상품 사용을 늘리는 방식으로 140억유로를 재배정함

- 주: 1) Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano, “Trasmissione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) alla Commissione europea,” 2021. 5. 5., <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/news/trasmissione-del-pnrr-alla-commissione-europea.html>, 검색일자: 2025. 11. 11.
- 2) European Commission, “Council Implementing Decision on the Approval of the Assessment of the Recovery and Resilience Plan for Italy,” 6 July 2021, p. 39, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10160-2021-INIT/en/pdf>, 검색일자: 2025. 11. 11.
- 3) European Commission, “NextGenerationEU: European Commission disburses €24.9 billion in pre-financing to Italy,” 13 August 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_21_4066, 검색일자: 2025. 11. 11.
- 4) Italia Domani, “Piano Nazionale Di Ripresa e Resilienza,” 2021.
- 5) European Commission, “Council Implementing Decision on the Approval of the Assessment of the Recovery and Resilience Plan for Italy,” 6 July 2021, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10160-2021-INIT/en/pdf>, 검색일자: 2025. 11. 11.
- 6) Ibid., p. 36.
- 7) Ibid., p. 23.
- 8) Ibid., p. 34.
- 9) European Commission, “NextGenerationEU: European Commission disburses €24.9 billion in pre-financing to Italy,” 13 August 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_21_4066, 검색일자: 2025. 11. 11.
- 10) European Commission, “NextGenerationEU: European Commission endorses positive preliminary assessment of Italy’s request for €21 billion disbursement under the Recovery and Resilience Facility,” Feb 28, 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1356, 검색일자: 2025. 11. 11.
- 11) Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano, “Italy’s application for payment of the first installment of the NRRP funds has been sent to the European Commission,” 2025. 12. 30., <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/news/inviata-alla-commissione-europea-le-domande-di-pagamen1.html>, 검색일자: 2025. 11. 11.
- 12) European Parliament, “Italy’s National Recovery and Resilience Plan Latest state of play,” October 2025, p.1, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698847/EP_RS_BRI\(2021\)698847_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698847/EP_RS_BRI(2021)698847_EN.pdf), 검색일자: 2025. 11. 11.
- 13) Ibid., p. 2.
- 14) Ibid., p. 1.

3) 재원의 조달: 공동 채권

- (공동 채권 발행) EU 역사상 처음으로 EU 집행위원회가 ‘공동 채권(EU bond)’을 발행하여 자금을 조달하며 대규모 재정 공동 대응을 실현함
 - EU 차원의 본격적인 공동부채-공동투자 메커니즘을 구축한 데 의의가 있음
 - NGEU 이전에도 EU 집행위원회는 EU 회원국 및 제3국에 대한 대출 자금을 조달하기 위해 채권을 발행한 바 있음
 - 여기에는 코로나19 팬데믹 동안 일자리를 지원하고 계속 일할 수 있도록 하는 SURE 프로그램에 최대 1,000억유로가 포함됨
 - NGEU의 자금조달을 위해 EU 집행위원회는 대부분의 회원국보다 유리한 금리로 시장에서 차입하고 있으며, 그 금액을 재분배하고 있음⁹⁸⁾

- (녹색채권) NGEU는 녹색채권 체계(NextGenerationEU Green Bond framework)를 채택하여 집행위원회는 자금의 최대 30%를 녹색채권 형태로 발행함으로써 세계 최대의 녹색채권 발행자가 될 것으로 기대함⁹⁹⁾
 - EU 집행위원회는 NGEU 녹색채권 체계의 지침에 따라 NGEU 녹색채권을 발행함
 - NGEU 녹색채권 체계를 채택한 후 위원회는 2021년 10월에 첫 번째 NGEU 녹색채권 발행을 진행함
 - 15년 만기 채권을 통해 위원회는 120억유로를 조달하여 현재까지 세계 최대 규모의 녹색채권 거래를 달성함

- (공동채권 상환 재원) 유럽 의회, 이사회 및 집행위원회는 공동채권에 대한 상환 자금의 수익원을 확보하기 위해 EU 예산의 자체자원 한도를 인상하고 2023년 6월 3까지 신규 재원의 제안을 완료함¹⁰⁰⁾

98) European Commission, “NextGenerationEU,” https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/nextgenerationeu_en, 검색일자: 2025. 6. 11.

99) European Commission, “NextGenerationEU Green Bonds,” https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/nextgenerationeu-green-bonds_en, 검색일자: 2025. 6. 11.

- NGEU 공동채권을 통해 발생한 차입금은 대출금은 각 수혜국이 상환하며 보조금은 EU 예산을 통해 2028년부터 2058년까지 원금 상황이 예정되어 있음
 - 이러한 NGEU 차입금 상황을 위해 기존 GNI의 1.4%였던 EU 예산의 자체 자원 한도를 2.0%로 인상함¹⁰¹⁾
- 이에 추가로 ① EU 배출권 거래 수익 ② 탄소 국경 조정 메커니즘(CBAM) 수익 ③ 디지털세 도입에 따른 추가 수입을 신규 재원으로 도입할 것을 제안함
- ① EU 배출권 거래 수익: 탄소배출권 거래제도(ETS)에 기초한 수익의 배정 비중을 높여, 2024년부터 연간 약 70억유로, 2028년부터는 연간 약 190억유로를 확보하고자 함
 - 현행 EU 배출권 거래제하에서는 배출권 경매로 인한 대부분의 수입이 국가 예산으로 이전되고 있으나, EU 집행위원회는 배출권 거래로 인한 수익의 30%가 EU 예산으로 배정되는 것을 제안함
 - 배출권 거래 수익은 다음과 같은 이유에서 향후 지속적으로 증가할 것으로 기대됨
 - 2050년까지 기후중립에 도달하기 위해 2030년까지 EU 순온실가스 배출량을 1990년 대비 최소 55% 줄이는 것을 목표로 함
 - 유럽연합의 정책이 유럽 대륙의 기후 중립에 기여할 수 있도록 하는 “Fit for 55” 패키지에 EU 배출권 거래제의 개정안이 포함되어 있음
 - 미래에는 배출권 거래제가 해양 부문에도 적용되고 항공 수당의 경매가 증가하며 건물 및 도로 운송을 위한 새로운 시스템이 구축될 예정임

100) European Commission, “Recovery plan for Europe,” https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_en, 검색일자: 2025. 6. 11.; European Commission, “The Commission proposes the next generation of EU own resources,” 2021. 12. 22., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_7025, 검색일자: 2025. 6. 11.; European Parliament, Future of EU long-term financing: Post-2027 needs and how to finance them, 2025, p. 8: 전반적인 내용은 European Commission의 자료를, 수익 예상액은 European Parliament 자료에 기재된 2025년 개정된 값을 사용함

101) European Commission, “NextGenerationEU,” https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/nextgenerationeu_en?utm, 검색일자: 2025. 6. 11.

- ② 탄소 국경 조정 메커니즘(CBAM) 수익: EU 탄소 국경 조정 메커니즘(Carbon border adjustment mechanism, CBAM)에서 창출되는 수익에 기초하여 2028년부터 연평균 약 15억유로를 확보할 수 있을 것으로 예상함
- 집행위원회가 2021년 7월에 제안한 CBAM의 목적은 비유럽연합(non-EU) 국가의 생산자들이 생산 과정을 친환경화하도록 장려함으로써 탄소 누출 위험을 줄이는 것임
 - 본 제안에 따라 수입품에 탄소 가격이 부과되며, 이는 해당 상품이 EU에서 생산되었다면 지불되었을 금액에 상응하는 금액임
 - 이러한 탄소 국경 조정 메커니즘(CBAM)에 의해 창출된 수입의 75%를 EU 예산에 할당할 것을 제안함
- ③ 디지털세(BEPS Pillar 1) 관련 수입: OECD·G20 BEPS 협정에 따라 다국적 기업의 이익 일부를 EU 회원국에 재배분하는 과세권의 재할당(Pillar 1)에 기초하여 2026~2030년 기간 동안 연평균 약 160억유로의 수입 확보가 예상됨
- BEPS Pillar 1은 경제활동과 가치 창출이 이루어지는 곳에서 이윤에 대한 과세를 보장하는 것을 목표로 함
 - 다국적 기업의 이윤에 대한 과세권을 고정사업장이 위치한 국가뿐만 아니라, 매출이 이루어지는 모든 국가에 재분배함
 - EU 집행위원회는 EU 회원국에 재할당되는 과세액의 15%에 해당하는 금액을 EU 자체 예산에 배분하는 것을 제안함
 - 또한 본 할당액은 향후 아직은 논의 과정에 있는 '기업 그룹 과세기준을 위한 단일 규칙(Business Europe: Framework for Income Tax, BEFIT)'의 기여금으로 대체될 예정
- 상기한 새로운 3개 자체 자원은 NGEU 보조금의 일부와 사회기후기금(Social Climate Fund) 자금의 충당에 활용할 계획임
- 사회기후기금은 건물과 도로 운송을 포괄하는 새로운 배출권 거래 시스템의 필수 요소이자 탈탄소 경제로의 전환이 뒤쳐지지 않도록 하는 데 기여함

〈표 III-3〉 NGEU 회복·복구기금(RRF)의 자원

분류	재원명	내용
주요 재원	EU 공동채권	· EU 집행위원회는 대부분의 회원국보다 유리한 금리로 시장에서 차입하고 있으며, 그 금액을 재분배 · 자금의 최대 30%를 녹색채권으로 발행
기타 추가 재원	EU ETS 수익	· 배출권 거래로 인한 수익의 30%를 EU 예산으로 배정하여 2024년부터 연간 약 70억유로, 2028년부터는 연간 약 190억유로를 확보
	탄소 국경 조정 메커니즘(CBAM)	· CBAM에 의해 창출된 수입의 75%를 EU 예산에 할당하여, 연평균 약 15억유로 확보 예정
	디지털세 관련 수입	· BEPS 필라1에 근거한 다국적 기업의 이익 일부를 EU 회원국에 재배분하는 과세권의 재할당과 관련하여 연평균 약 160억유로의 수입 확보 예정

출처: 본문 내용 저자 정리

2. NGEU 회복·복구기금(RRF)의 배분 현황

가. 분야별 RRF 배분

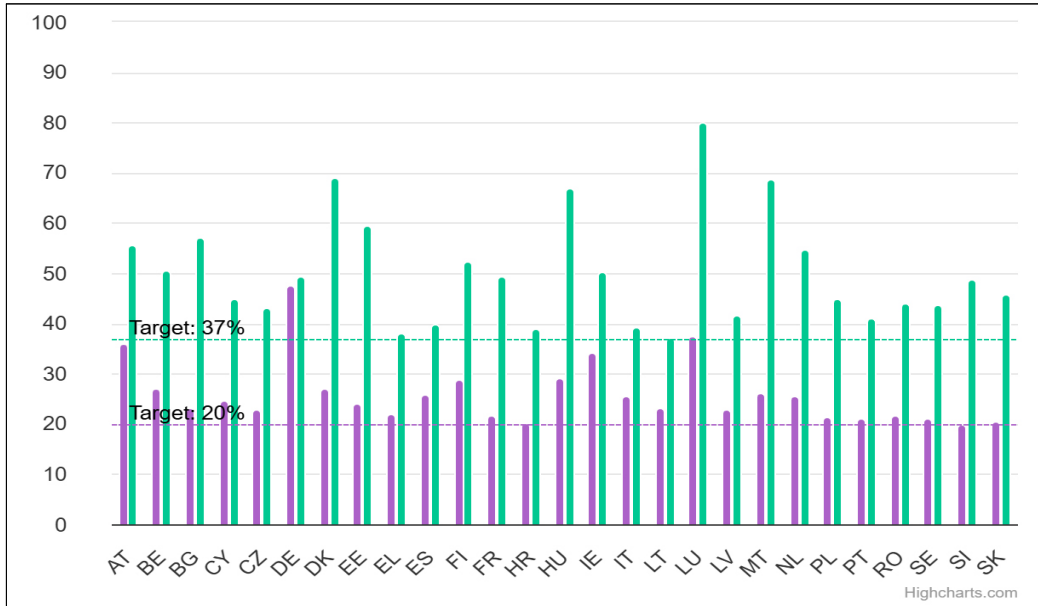
1) 디지털, 그린딜 투자¹⁰²⁾

- 친환경 및 디지털 전환을 가속화하기 위해 각 회원국은 회복·복구계획(RRP) 지출의 최소 37%를 기후 목표에 할당하고 최소 20%를 디지털 목표에 할당해야 하는데, 각 회원국은 이러한 목표를 초과한 상황임([그림 III-2] 참조)
- 회복·복구기금(RRF) 전체로 볼 때 기후 지출은 약 42%, 디지털 지출은 약 26%에 달함

102) European Commission, “Recovery and Resilience Scoreboard,” https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html, 검색일자: 2025. 6. 11.

[그림 III-2] 회복·복구계획(RRP)의 기후 및 디지털 목표에 대한 예상 지출 비율

(단위: %)



주: 회복·복구계획(RRP) 지출의 최소 37%를 기후 목표에 할당, 지출의 최소 20%를 디지털 목표에 할당
출처: European Commission, "Share of RRP's estimated expenditure towards climate and digital objectives,"
2025. 5. 27., https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html, 검색일자: 2025. 6. 11.

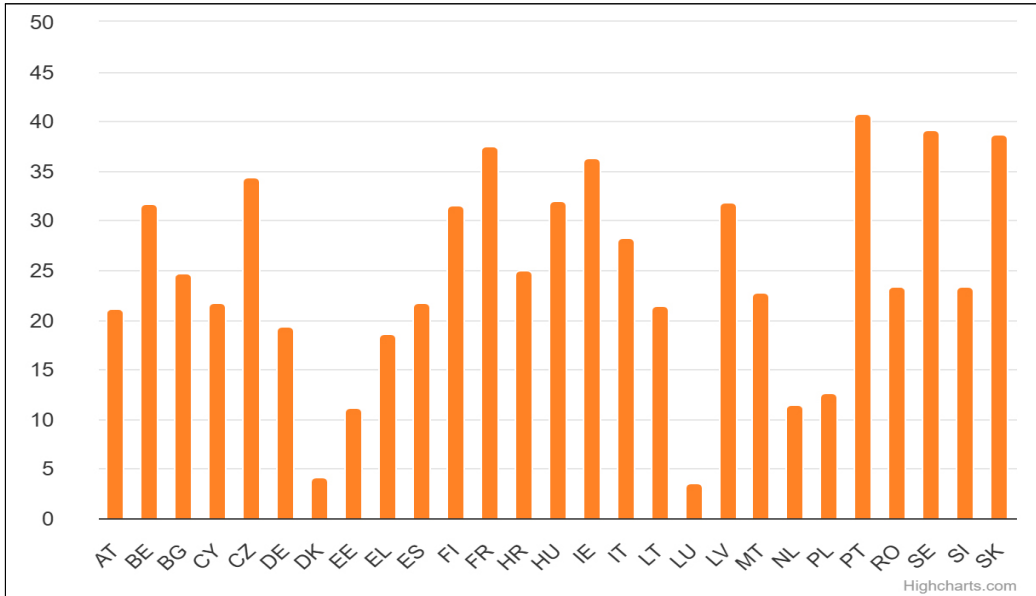
2) 사회적 목표 지원

- 회복·복구기금(RRF)의 목표 중 하나는 사회적 결속력을 향상시키고 위기의 사회적 영향을 완화하는 것으로 회원국은 회복·복구계획(RRP)에 사회적 목표를 포함한 많은 개혁과 투자를 포함시킴
- 회원국은 평균적으로 회복·복구기금(RRF)의 약 25%를 사회적 목표를 지원하는 데 할애함
 - (규정(EU) 2021/2105) 사회적 지출 비중은 위원회가 회원국과 협의하여 규정에 정의된 사회 범주에 할당한 회복·복구계획(RRP) 조치의 예상 비용을 기준으로 함

- 회원국이 경제 및 사회 회복을 위한 개혁과 투자를 시행하는 과정에서 사회 지출을 보다 체계적으로 보고할 수 있도록 지원
 - 이를 통해 실업 해소, 빈곤 및 불평등 감소, 양질의 교육과 의료 서비스 향상, 사회적 포용성 강화 등의 목표를 달성할 수 있도록 지원함
 - 특히 아동 및 청소년을 포함한 사회적 지출을 명확히 보고하도록 규정하고 양성평등을 강조하며 성평등 관련 지출을 별도로 보고할 수 있도록 함
 - 지금까지 회원국은 아동 및 청소년 지원에 중점을 둔 총 422개의 조치와 성평등에 중점을 둔 136개의 조치를 제시함
- 국가별(고용 및 기술, 교육 및 보육, 건강 및 장기 요양, 사회정책) 네 가지 사회 범주에 대한 사회적 지출 비중은 [그림 III-3]과 같음

[그림 III-3] 회복·복구계획(RRP)의 국가별 사회적 지출 비중

(단위: %)



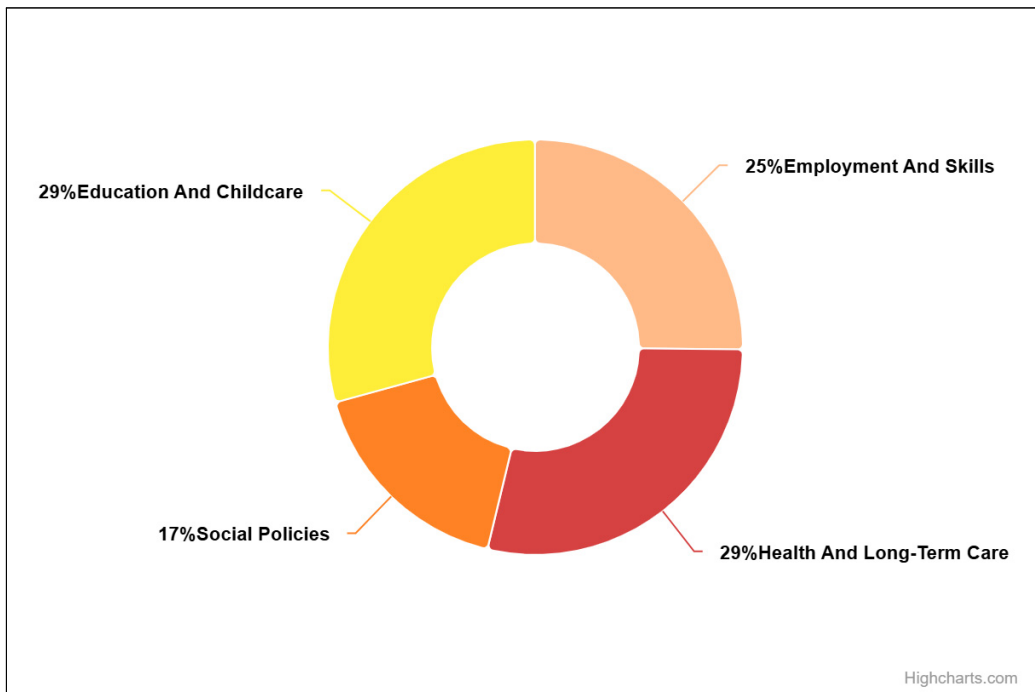
주: 사회적 지출 비중은 위원회가 회원국과 협의하여 규정(EU) 2021/2105에 정의된 사회 범주에 할당된 RRP 조치의 예상 비용을 기준으로 함

출처: European Commission, "Social Expenditure per Country," 2025. 5. 27., https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html?lang=en, 검색일자: 2025. 6. 11.

- 사회 범주별(고용 및 기술, 교육 및 보육, 건강 및 장기 요양, 사회 정책) 사회적 지출의 비중은 [그림 III-4]와 같음
 - 교육 및 보육 29%, 건강 및 장기 요양 29%, 고용 및 기술 25%, 사회 정책 17%

[그림 III-4] 회복·복구계획(RRP)의 사회 범주별 사회적 지출 비중

(단위: %)



주: 사회 범주는 규정(EU) 2021/2105에서 유럽의회 및 회원국과 협의하여 위원회가 채택한 방법론에 따라 정의되고 적용

출처: European Commission, "Share of RRF social expenditure per social category," 2025. 5. 27., https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html?lang=en, 검색 일자: 2025. 4. 11.

나. 국가별 RRF의 배분

- 회복·복구기금(RRF)은 성과 기반 특성을 가지고 있으며 회원국이 회복·복구계획(RRP)에 포함된 개혁 및 투자 이행에서 핵심 단계를 만족스럽게 이행한 경우에 지급됨
 - (단계) 각 회원국이 달성해야 하는 이정표와 목표는 회원국이 개혁 및 투자의 해당 단계를 완료하고, 긍정적인 평가를 내릴 수 있는 관련 증거를 유럽연합 집행위원회에 보내야 함
 - 이정표 및 목표(Milestones and targets)에서 이정표는 정성적 구현 단계를 나타내며 목표는 정량적 구현 단계를 나타냄
 - (이행) 유럽연합 27개 회원국의 회복·복구계획(RRP)에 따른 보조금 및 대출금 할당 금액과 이정표 및 목표 이행률은 <표 III-4>와 같음

<표 III-4> 국가별 보조금 및 대출금 할당 금액과 이정표 및 목표 이행률

(단위: 억유로, %)

국가	보조금	대출금	GDP	GDP 대비 RRP 할당률	이정표 및 목표 이행률
오스트리아	39.6	-	4,732.3	0.84	25
벨기에	50.3	0.02	5,963.2	0.89	28
불가리아	56.9	-	947.1	6.01	7
크로아티아	57.9	42.5	780.5	12.86	36
사이프로스	10.2	0.02	313.4	3.89	24
체코	84.1	0.08	3,173.9	2.91	38
덴마크	16.3	-	3,764.3	0.43	57
에스토니아	0.1	-	381.9	2.50	49
핀란드	19.5	-	2,727.8	0.71	33
프랑스	402.7	-	28,224.5	1.43	82
독일	303.2	-	41,855.5	0.72	54
그리스	182.2	177.3	2,252	15.96	35
헝가리	65.1	39.2	1,966.4	5.30	-
아일랜드	11.5	-	5,099.5	0.23	34

〈표 III-4〉의 계속

(단위: 억유로, %)

국가	보조금	대출금	GDP	GDP 대비 RRP 할당률	이정표 및 목표 이행률
이탈리아	717.8	1,226	21,313.9	9.12	43
라트비아	19.7	-	393.7	5.00	38
리투아니아	22.9	15.5	737.9	5.20	30
룩셈부르크	2.4	-	793.1	0.30	43
몰타	0.03	-	205.4	1.60	39
네덜란드	54.4	-	10,676	0.51	39
폴란드	252.8	345.4	7,489.2	7.99	25
포르투갈	163.3	58.9	2,679.2	8.29	33
루마니아	135.7	149.3	324.37	8.79	14
슬로바키아	64.1	-	1,229.2	5.21	32
슬로베니아	16.1	10.7	639.5	4.20	32
스페인	798.5	831.6	14,983.2	10.88	30
스웨덴	34.5	-	5,411.8	0.64	-

주: GDP 정보는 2023년 데이터를 기반으로 함

출처: European Commission, "RRF funds allocation per country," 2025. 5. 27., https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html, 검색일자: 2025. 6. 11.

- 이정표 및 목표에 근거하여 이행률이 큰 순서로 프랑스, 덴마크, 독일과 GDP 대비 회복·복구계획(RRP) 보조금 및 대출금 할당률이 큰 순서로 그리스, 크로아티아, 스페인의 국가별 구체적 수치를 살펴봄
- (프랑스) 할당된 보조금이 402.7억유로, 할당된 대출금액은 없으며, GDP 대비 할당률은 1.43%, 이정표 및 목표 이행률은 82%임
 - 73개의 투자와 24개 개혁의 목표를 가짐
 - 계획의 49.5%는 기후 목표에 지원, 21.6%는 디지털 전환을 촉진함
 - 총 예상 지출 중 4가지 사회 범주를 기반으로 사회적 지출이 차지하는 비중은 37.49%에 달함
- (덴마크) 할당된 보조금이 16.3억유로, 할당된 대출금액은 없으며, GDP 대비 할당률은 0.43%, 이정표 및 목표 이행률은 57%임
 - 37개의 투자와 7개 개혁의 목표를 가짐

III. EU의 재정위기 공동 대응 전략으로서 Next Generation EU 67

- 계획의 69%는 기후 목표에 지원, 27%는 디지털 전환을 촉진함
 - 총 예상 지출 중 4가지 사회 범주를 기반으로 사회적 지출이 차지하는 비중은 4.21%에 달함
- (독일) 할당된 보조금이 303.2억유로, 할당된 대출금액은 없으며, GDP 대비 할당률은 0.72%, 이정표 및 목표 이행률은 54%임
- 28개의 투자와 17개 개혁의 목표를 가짐
 - 계획의 49.5%는 기후 목표에 지원, 47.5%는 디지털 전환을 촉진함
 - 총 예상 지출 중 4가지 사회 범주를 기반으로 사회적 지출이 차지하는 비중은 19.38%에 달함
- (그리스) 할당된 보조금이 182.2억유로, 할당된 대출금은 177.3억유로이며, GDP 대비 할당률은 15.96%, 이정표 및 목표 이행률은 35%임
- 104개의 투자와 77개 개혁의 목표를 가짐
 - 계획의 38%는 기후 목표에 지원, 21.4%는 디지털 전환을 촉진함
 - 총 예상 지출 중 4가지 사회 범주를 기반으로 사회적 지출이 차지하는 비중은 18.53%에 달함
- (크로아티아) 할당된 보조금이 57.9억유로, 할당된 대출금은 42.5억유로이며, GDP 대비 할당률은 12.86%, 이정표 및 목표 이행률은 36%임
- 157개의 투자와 78개 개혁의 목표를 가짐
 - 계획의 39%는 기후 목표에 지원, 20%는 디지털 전환을 촉진함
 - 총 예상 지출 중 4가지 사회 범주를 기반으로 사회적 지출이 차지하는 비중은 24.96%에 달함
- (스페인) 할당된 보조금이 798.5억유로, 할당된 대출금은 831.6억유로이며, GDP 대비 할당률은 10.88%, 이정표 및 목표 이행률은 30%임
- 142개의 투자와 111개 개혁의 목표를 가짐
 - 계획의 40%는 기후 목표에 지원, 26%는 디지털 전환을 촉진함
 - 총 예상 지출 중 4가지 사회 범주를 기반으로 사회적 지출이 차지하는 비중은 21.74%에 달함

3. NGEU 회복·복구기금(RRF) 및 EU 기금 비교¹⁰³⁾

가. EU 기금의 종류¹⁰⁴⁾¹⁰⁵⁾

- NGEU는 코로나19 팬데믹 이후 경기 회복을 위해 조성된 특별기금으로, EU에는 이 외에도 구조개혁·투자 관련 기금, 농·어업 관련 기금 등 다양한 기금이 있음
 - EU 경제·사회 결속(cohesion), 지속가능성장 등을 목표로 하는 7년 단위 EU의 장기 예산 계획인 다년도 재정 프레임워크(Multiannual Financial Framework, MFF)의 재정 수단으로 기금이 포함됨¹⁰⁶⁾
 - EU 집행위와 회원국의 ‘공동관리(shared management)’ 하에 운영되는 주요 기금이 8개로 “EU의 핵심 기금 체계(Core EU Funds)”로 분류됨
 - 직접관리형 기금까지 포함하면 20개 내외의 기금으로 확대됨
- (공동관리 기금) EU 기금 중 공동관리 기금은 EU 집행위와 회원국 정부가 함께 설계·집행하여, EU 예산의 약 70% 이상을 차지함
 - 유럽지역개발기금, 유럽사회기금 플러스, 결속기금(Cohesion Fund, CF), 유럽농촌개발기금(European Agricultural Fund for Rural Development, EAFRD), 유럽해양·수산·양식기금(European Maritime, Fisheries and Aquaculture Fund, EMFAF), 이민·통합기금(Asylum, Migration and Integration Fund, AMIF), 내

103) EU 집행위, “EU funding programmes,” https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes_en, 검색일자: 2025. 9. 3.

_____, “Accessing the funds,” https://ec.europa.eu/regional_policy/funding/accessing-funds_en, 검색일자: 2025. 10. 20.

_____, “National portals for eight EU funds,” https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/funding-management-mode/national-single-portals_en, 검색일자: 2025. 9. 3.

104) EU 집행위, “Accessing the funds,” https://ec.europa.eu/regional_policy/funding/accessing-funds_en, 검색일자: 2025. 10. 20.

105) EU 집행위, “EU funding programmes,” https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes_en, 검색일자: 2025. 10. 20.

106) 다년도 재정 프레임워크는 목적 활동 위주의 프로그램, 자원 배분을 위한 기금, 금융수단(instruments), 이니셔티브 등으로 구성됨

부안보기금(Internal Security Fund, ISF), 국경관리 및 비자정책기금(Border Management and Visa Instrument, BMVI)

〈표 III-5〉 EU 공동관리 기금

기금명	주요 분야
유럽지역개발기금 (European Regional Development Fund)	지역개발, 혁신, 인프라 구축
유럽사회기금 플러스 (European Social Fund Plus)	고용, 교육, 사회적 포용
결속기금 (Cohesion Fund)	환경, 교통, 대규모 인프라
유럽농촌개발기금 (European Agricultural Fund for Rural Development)	농촌개발, 지속가능한 농업
유럽해양·수산·양식기금 (European Maritime, Fisheries and Aquaculture Fund)	해양경제, 수산업, 연안발전
이민·통합기금 (Asylum, Migration and Integration Fund)	이민자 수용, 사회통합
내부안보기금 (Internal Security Fund)	범죄예방, 테러 대응, 안보협력
국경관리 및 비자정책기금 (Border Management and Visa Instrument)	외부 국경관리, 비자제도 현대화

출처: EU 집행위, “EU funding programmes,” https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes_en, 검색일자: 2025. 10. 20.

- (직접관리 기금) EU 집행위가 직접 공모·선정하고 집행하는 기금으로 회원국 단위로 분권화하기 어려운 영역을 집행위가 직접 통제함
 - RRF(회복·복구기금, Recovery and Resilience Facility), JTF(공정전환기금, Just Transition Fund), EDF(유럽방위기금, European Defence Fund), InvestEU Fund(인베스트EU 기금), NDICI-Global Europe(대외협력·개발기구, Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument), EPF(유럽평화기금, European Peace Facility), EAGF(유럽농업보장기금, European Agricultural Guarantee Fund), Horizon Europe(연구혁신프로그램), LIFE Programme(환경·기후 프로그램), EU4Health(유럽보건기금) 등

〈표 III-6〉 EU 직접관리 기금

기금명	주요 분야
회복·복구기금 (Recovery and Resilience Facility)	NGEU의 핵심기금으로 회원국의 회복과 개혁계획 지원
공정전환기금 (Just Transition Fund)	탄소중립 전환 과정에서 피해 지역 지원
유럽방위기금 (European Defence Fund)	유럽 방위산업의 공동 연구·개발 촉진
인베스트EU 기금 (InvestEU Fund)	민간투자 촉진 및 전략산업 투자 지원
대외협력·개발통합기구 (NDICI-Global Europe)	EU의 개발·인도주의·대외협력 통합기구
유럽평화기금 (European Peace Facility)	평화유지·분쟁예방·안보협력 활동 지원
유럽농업보장기금 (European Agricultural Guarantee Fund)	농업인 직접 지불 및 농산물시장 안정화
연구혁신프로그램 (Horizon Europe)	연구·기술·혁신 프로젝트 지원
환경·기후 프로그램 (LIFE Programme)	환경보전 및 기후변화 대응 프로젝트 지원
유럽보건기금 (EU4Health)	공중보건 역량 강화 및 보건체계 개선

출처: EU 집행위, “EU funding programmes,” https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes_en, 검색일자: 2025. 10. 20.

- (공동관리 기금 내용) 각각의 정책 목적에 따라 지역개발, 농업·수산, 사회통합, 이 민정책, 안보·국경관리 등 EU의 핵심 목표를 구체적으로 실행함
 - 유럽지역개발기금(European Regional Development Fund, ERDF)
 - ERDF는 EU 내 지역 간 경제적 격차를 해소하고 균형 잡힌 성장을 유도하기 위한 핵심 기금의 역할
 - 주요 지원 분야는 인프라 건설, 혁신 촉진, 중소기업 경쟁력 강화, 디지털 및 녹색전환 관련 투자를 통해 경쟁력 있고 스마트한 유럽, 친환경 전환 지원
 - 유럽사회기금 플러스(European Social Fund Plus, ESF+)
 - ESF+는 고용 창출과 사회적 포용, 교육·훈련, 빈곤퇴치 등을 지원하는 사회정책 중심의 기금

III. EU의 재정위기 공동 대응 전략으로서 Next Generation EU 71

- 청년고용, 노동시장 개혁, 평생학습, 취약계층 보호가 핵심 목표로 집행 과정에서 지방정부, 교육기관, 시민사회단체가 함께 참여함
- 2021년부터 2027년까지 1,427억유로의 예산을 편성
- 결속기금(Cohesion Fund, CF)
 - 1인당 GDP가 EU 평균의 90% 미만인 국가에 집중 지원되는 기금
 - 대규모 교통·환경 인프라 투자를 통해 경제적 통합을 촉진함
 - 주로 철도·도로망, 재생에너지, 폐기물 관리, 수도 인프라 구축 등에 사용되며, 기금의 전체 재정 할당 중 37%는 기후목표 달성에 기여할 것으로 예상
- 유럽농촌개발기금(European Agricultural Fund for Rural Development, EAFRD)¹⁰⁷⁾
 - 농업 및 농촌 지역의 경쟁력 강화, 환경보전, 지역사회 활성화를 목표
 - 각국은 농촌개발프로그램(Rural Development Programmes)을 수립해 농업 생산성 향상과 생태적 지속가능성 간 균형을 추구함
 - 2021년부터 2027년까지 9,551억유로의 예산을 편성하였고, 그중 807억유로는 NGEU에 속함
- 유럽해양·수산·양식기금(European Maritime, Fisheries and Aquaculture Fund, EMFAF)¹⁰⁸⁾
 - EMFAF는 EU의 해양경제(Blue Economy) 발전과 수산자원의 지속가능한 이용을 지원
 - 어업·양식업의 경쟁력 제고, 해양생태계 보호, 연안지역 경제 다각화가 목표
 - 기후변화 대응과 해양환경 보전 측면에서 유럽 그린딜(European Green Deal)과 긴밀히 연계되어 있음
 - 53억 1,100만유로는 EU 예산과 EU 회원국이 공동으로 자금을 조달하는 국가 프로그램을 통해 제공되며, 7억 9,700만유로는 위원회에서 직접 관리함

107) EU 집행위, "European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)," https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/european-agricultural-fund-rural-development-eaf rd_en, 검색일자: 2025. 9. 11.

108) EU 집행위, "European Maritime, Fisheries and Aquaculture Fund (EMFAF)," https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/funding/emfaf_en, 검색일자: 2025. 9. 11.

- 이민·통합기금(Asylum, Migration and Integration Fund, AMIF)¹⁰⁹⁾
 - 난민 수용, 망명 절차 개선, 합법적 이민 경로 확대, 이민자의 사회적 통합을 지원하는 기금
 - EU가 직면한 인도주의적·정치적 도전에 대응하기 위해 설계되었으며, 회원국이 자국의 상황에 맞춰 통합정책과 난민지원 체계를 운영하도록 재원을 제공
 - 2021년부터 2027년까지 총 109억 4,000만유로 규모로 조성
- 내부안보기금(Internal Security Fund, ISF)¹¹⁰⁾
 - 유럽 내 안보협력, 경찰 간 정보공유, 테러 및 범죄 예방 역량을 강화
 - 사이버범죄 대응, 국경 간 법집행 협력, 재난 대응 훈련 등이 주요 지원 분야
 - EU는 공동의 안보체계를 구축하고 회원국 간 신뢰를 높이는 것을 목표로 함
- 국경관리 및 비자정책기금(Border Management and Visa Instrument, BMVI)¹¹¹⁾
 - EU 외부 국경의 안전하고 효율적인 관리, 비자 발급 절차의 현대화, 국경 감시 시스템 개선 등을 지원
 - 특히 난민위기와 불법이민 증가에 대응하여 회원국 간 정보교환과 공동경비 기능을 강화하는 데 중점을 둠

나. EU 기금과 NGEU 회복·복구기금(RRF) 비교

- (법적 성격 및 기간) NGEU RRF는 일시적 회복기금으로, 기존 EU 기금들과는 달리 채권발행을 통해 조성된 일회성 특별예산의 성격을 지님

109) EU 집행위, "Asylum, Migration and Integration Fund (2021-2027)," https://home-affairs.ec.europa.eu/funding/asylum-migration-and-integration-funds/asylum-migration-and-integration-fund-2021-2027_en, 검색일자: 2025. 9. 3.

110) EU 집행위, "Internal Security Fund (2021-2027)," 2025. 10. 20., https://home-affairs.ec.europa.eu/funding/internal-security-funds/internal-security-fund-2021-2027_en, 검색일자: 2025. 9. 12.

111) EU 집행위, "Integrated Border Management Fund – Border Management and Visa Instrument (2021-27)," 2025.10.10., https://home-affairs.ec.europa.eu/funding/borders-and-visa-funds/integrated-border-management-fund-border-management-and-visa-instrument-2021-27_en, 검색일자: 2025. 9. 12.

III. EU의 재정위기 공동 대응 전략으로서 Next Generation EU 73

- NGEU는 비상경제조치 조항에 따라 조성되었고 NGEU의 주요 구성 요소 중 하나가 RRF로, 이는 국가별 회복·개혁 계획을 중심으로 자금을 배분함
 - 한시적으로 2021년부터 2026년을 집행 대상기간으로 함
- 기존 EU 기금들은 상시적인 EU 정책 도구로 예산 조항에 따라 장기적인 구조 변화를 지원함
 - 7년 단위의 EU 장기 예산인 중기 재정 프레임워크에 따라 주기적으로 계속 운영됨
- (규모 및 재원조달 방식) NGEU는 EU가 직접 채권을 발행하여 재원을 조달했으며, 기존 EU 기금들은 주로 GNI 비율에 따른 회원국의 분담금과 일부 세입으로 조성
 - NGEU는 최대 8,000억유로 규모의 차입을 통한 예산을 갖고 있으며, 기존 EU 기금은 중기 재정 프레임워크에 포함되어 있고, 중기 재정 프레임워크는 약 1조 2,000억유로 규모
 - NGEU는 중기 재정 프레임워크 예산의 2/3 규모로 EU 역사상 최대 규모의 공동재정 프로젝트에 해당됨
 - 예산 집행에 있어 NGEU는 각국의 회복·복구계획에 따라 승인을 통해 지원이 이뤄지는 반면, 기존 EU 기금은 다년도 재정 계획에 따라 세부 단위로 배분됨
- (정책 및 정치적 의의) NGEU는 팬데믹 위기 대응을 위한 친환경·디지털 전환 지원을 정책 목표로 하며, 기존 EU 기금은 지역균형, 농업, 연구개발 등 EU 차원의 포용적 성장을 목표로 함
 - NGEU를 통해 EU 차원의 재정통합 진전이라는 정치적 함의가 있으며, 기존 EU 기금은 전통적인 분권적 재정 구조를 반영하고 있음
 - NGEU 시행을 통해 긍정적인 기대효과 및 성과가 도출되는 경우 EU 상시 공동채권이 제도화하는 기회가 될 수 있다는 점에서 정치경제적 의미가 큼

〈표 Ⅲ-7〉 NGEU와 기존 EU 기금의 차이

구분	NGEU	기존 EU 기금
성격	위기 대응형 특별 재정수단	구조적 정책 추진 수단
재원조달	EU 공동채권 발행	회원국 분담금 중심
예산 규모	약 8,000억유로	약 1.2조유로(MFF)
집행기간	2021~2026년(한시적)	7년 단위로 지속
중점분야	친환경·디지털 전환, 회복력 강화	지역개발, 농업, 연구, 고용, 환경 등
정치적 의미	EU 재정통합의 상징적 출발점	전통적 분권적 예산 체계 유지

주: 본문 정리 내용을 토대로 작성

다. NGEU로 인한 기존 EU 기금의 변화¹¹²⁾¹¹³⁾

- NGEU 이전의 EU 기금은 지역격차 해소와 지속가능한 성장 기반 구축 등을 목표로 정치 중립적이고, 거시경제적 위기 대응이나 재정조정 능력은 제한적
 - EU 차원의 적극적 재정정책 도구로 설계된 NGEU는 RRF를 통해 단순한 경기부양을 넘어 구조개혁, 녹색전환, 디지털 전환을 동시에 추진함
 - 성과 기반 방식으로 지급되고 회원국이 개혁과 투자 목표를 달성한 경우에만 보조금·대출이 집행되는 형식으로 진행되어 기존 절차 중심에서 성과 중심으로 전환
- NGEU는 EU 기존 기금들은 RRF를 중심으로 한 다층적 재정생태계의 하위·보완 메커니즘으로 재편됨
 - ERDF(유럽지역개발기금)은 단순 인프라 구축 중심에서 벗어나 녹색·디지털 인프라 투자 중심으로 전환됨
 - ESF+는 RRF의 개혁 어젠다와 통합되어 노동시장 구조개혁 및 사회정책 개선의

112) EU 집행위, “EU funding programmes,” https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes_en, 검색일자: 2025. 9. 3.

113) ISPI, “Next Generation EU: A Paradigm Shift in European Mobility?,” 2022. 5. 11., <https://www.ispionline.it/en/publication/next-generation-eu-paradigm-shift-european-mobility-34978>, 검색일자: 2025. 9. 15.

매개 기능으로 확대됨

- 결속기금(Cohesion Fund)은 일부 기능이 RRF에 흡수되며, '상시적 인프라 투자 기금'으로 역할이 축소됨
- JTF(공정전환기금)은 RRF의 녹색전환 체계 안에서 지역단위 보완적 성격으로 재편되었음
 - 가령 RRF가 유럽 전체의 청정에너지 전환 계획 수립 및 대규모 인프라 투자를 진행하고, 공정전환기금은 그로 인해 타격을 받는 폴란드 석탄산업 지역의 근로자 재훈련·고용전환 지원하는 형태로 변화
- InvestEU는 NGEU 자금에 힘입어 보조금 중심에서 금융레버리지 중심의 투자도구로 강화됨

IV. Next Generation EU의 지속가능성장 전략 및 추진 현황

1. 개요

- NGEU는 코로나19로 인한 경제 위기를 극복하는 1차적인 목표에서 더 나아가 향후 EU 경제를 지속적으로 성장 가능하게 하는 발판을 마련하고자 하는 계획임
- NGEU가 다루는 정책 영역들은 경제성장을 위한 장기적 측면의 사회적·환경적 인프라 마련에 집중됨
 - NGEU의 정책 영역은 ① 친환경 전환 ② 디지털 전환 ③ 스마트하고 지속 가능하며 포용적인 성장 ④ 사회 및 지역적 결속 ⑤ 건강 및 경제적·사회적·제도적 회복력 ⑥ 다음 세대를 위한 정책의 여섯 가지로 구성됨
- 특히 디지털 전환의 경우 보다 신속한 경제 회복뿐만 아니라 안보와 복원력 강화 및 EU의 전략적 자율성 확보를 위한 핵심적인 요소로 간주함

- 친환경 및 디지털 전환은 팬데믹 이전부터 ‘쌍둥이 전환’으로서 EU가 높은 정책 우선 순위를 두고 있었으며, 이러한 경향이 NGEU RRF 예산의 배분에도 영향을 미침¹¹⁴⁾
- 2019년 폰 데어 라이엔(Ursula Gertrud von der Leyen) 집행위원장 취임 후 발표한 여섯 가지 주요 추진 목표¹¹⁵⁾에 ‘그린딜’과 ‘디지털 전환’이 포함되어 있

114) European Parliament, “Briefing: The digital dimension of the National Recovery and Resilience Plans,” 2022, p. 1.

115) EU 그린딜(The European Green Deal), 디지털 시대에 적합한 유럽(A Europe fit for the digital age), 인간을 위해 작동하는 경제(An economy that works for people), 세계 속에서 보다 강한 유럽(A stronger Europe in the world), EU 생활 방식의 촉진(Promoting our European

- 으며, 이 중 최우선 순위를 ‘그린딜’로 두고 있음
- 또한 EU 집행위원회는 EU와 국제 경쟁국 간에는 디지털 인프라 및 서비스 부문에 대한 상당한 투자 격차를 인식하고, 유럽 전역에 시급한 디지털 투자의 필요성을 강조함
 - 미래 사회가 더욱 디지털화되고 있다는 점과 그 속도를 고려할 때 디지털 기술에 대한 투자가 미비한 경우 발생할 수 있는 기회비용은 상당하며, EU의 미래 경쟁력을 저해할 수 있다고 판단함¹¹⁶⁾
 - 이에 따라 NGEU는 친환경 및 디지털 전환 분야에 특히 주력하여 두 분야의 목표에 각각 37%와 20% 이상의 기여도로 NGEU 회복·복구기금(RRF) 자금이 의무 배정되게 함
 - 2024년 말 기준으로 친환경 및 디지털 전환 목표에 대한 RRF 지출의 기여도는 각각 42%와 25%임¹¹⁷⁾
 - 별도의 기여도 산출 방법론이 존재하여 관련 조치에 대한 실제 지출액과는 차이가 존재함
 - 기후 및 디지털 계수에 근거하여 개별 조치 및 투자의 기후 목표에 대한 100% (완전히), 40%(부분적으로), 0%(전혀 영향을 미치지 않는)의 부합 수준을 판단하여 해당 조치의 기후 및 디지털 목표에 대한 기여도를 산출함¹¹⁸⁾
 - 2024년 말 기준으로 친환경 및 디지털 전환의 두 분야의 지출액이 전체 RRF에서 차지하는 비중은 각각 52.55%, 25.42%임¹¹⁹⁾
 - RRF의 개별 조치는 6개 정책 목표 중 2개 목표에 중복으로 기여하며, 이에 따라 각 6개 정책 목표에 대한 배정액의 합산액은 전체 RRF 자금의 2배임

way of life), EU 민주주의를 위한 새로운 추진(A new push for European democracy)

116) European Commission, “2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade,” 2021. 9. 3., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0118>, 검색일자: 2025. 9. 17.

117) European Commission, “Recovery and Resilience Scoreboard,” https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html, 검색일자: 2025. 9. 17.

118) Regulation (EU) 2021/241 Annex VI

119) European Commission, “Recovery and Resilience Scoreboard,” https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html, 검색일자: 2025. 9. 17.

2. NGEU 회복·복구기금(RRF)의 친환경 전환 대응

가. NGEU 이전 EU의 친환경 전환 대응

- EU 집행위원장은 2019년 제시한 여섯 가지 추진 목표 중 그린딜 관련 대응을 최우선 순위로 두고 있음을 밝히고, 2019년 12월 11일 ‘그린딜 체계’를 채택함
 - ‘그린딜 체계’는 기후 및 환경 문제를 모든 정책 분야의 기회로 전환하고 모두를 위한 정의롭고 포용적인 전환을 통해 EU 경제를 지속가능하게 만드는 것을 목표로 함
- 이후 2020년에서 2021년 사이 그린딜 체계에 명시된 로드맵을 바탕으로 EU 집행위원회는 여러 가지 전략 및 입법을 제안한 바 있음
 - 그린딜 체계가 채택된 다음 해인 2020년 가장 활발한 제안이 이루어짐
 - 1월 ‘EU 그린딜 투자 계획(Green Deal Investment Plan)’과 ‘공정 전환 메커니즘(Just Transition Mechanism)’을 발표함
 - 3월 2050년까지 기후 중립을 보장하기 위한 「EU 기후법(European climate law)」 입법을 제안함
 - 5월 ‘2030 EU 생물다양성 전략(EU Biodiversity Strategy for 2030)’과 ‘식품 안전 전략(Farm to Fork Strategy)’¹²⁰⁾을 제시함
 - 7월에는 ‘EU 에너지 시스템 통합 및 수소 전략(EU Strategies for Energy System Integration and Hydrogen)’을 제시함
 - 이후 9월과 12월에는 각각 ‘2030 기후목표 계획(2030 Climate Target Plan)’과 ‘유럽 기후협약(European Climate Pact)’을 제시함

120) 2030년까지 EU 전체 농지의 25% 이상을 유기농 재배로 전환하고, 화학·유해 살충제의 사용을 50% 미만으로 줄이며, 비료 20%를 비롯한 수중 양식장 및 농장용 항생제 판매 50% 감축하는 전략 (European Commission, “From Farm to Fork: Our food, our health, our planet, our future,” https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/874820/Farm%20to%20fork_EN_2023.pdf, 검색일자: 2025. 9. 17.)

- 또한 2021년 2월에는 ‘EU 기후변화 적응 전략(EU Strategy on Adaptation to Climate Change)’을 새롭게 제시했고, 7월에는 2030년까지 온실가스 배출량을 1990년의 55% 수준까지 감축하는 목표를 가진 ‘핏 포 55(Fit for 55)’ 입법 패키지를 발표함

〈표 IV-1〉 EU 집행위원회의 그린딜 체계 관련 제안 및 입법 사항

시기	제안 및 입법
2020. 1.	· EU 그린딜 투자 계획(Green Deal Investment Plan) · 공정 전환 메커니즘(Just Transition Mechanism)
2020. 2.	· EU 기후법(European Climate Law) 제안
2020. 5.	· EU 생물다양성 전략 2030(EU Biodiversity Strategy for 2030) · 식품 안전 전략(Farm to Fork Strategy)
2020. 7.	· EU 에너지 시스템 통합 및 수소 전략(EU Strategies for Energy System Integration and Hydrogen)
2020. 9.	· 2030 기후목표 계획(2030 Climate Target Plan)
2020. 12.	· 유럽 기후 협약(European Climate Pact)
2021. 2.	· EU 기후 변화 적응 전략(EU Strategy on Adaptation to Climate Change)
2021. 7.	· 핏 포 55(Fit for 55)

출처: European Commission, *NextGenerationEU Green Bonds Allocation and Impact Report 2024*, 2023, p. 2.

- 이 밖에도 EU의 「녹색 분류 체계 규정(Green Taxonomy Regulation)」은 그린딜과 관련하여 여섯 가지 환경 목표를 설정하고 있음
 - ① 기후변화 완화 ② 기후변화 적응 ③ 물과 해양 자원의 지속 가능한 이용과 보호 ④ 순환경제로의 전환 ⑤ 오염 방지 및 관리 ⑥ 생물다양성과 생태계의 보호 및 복원

나. NGEU 회복·복구기금(RRF)의 친환경 전환 투자 분야 및 목표 이행률

- (개요) NGEU의 친환경 전환 지출 분야는 총 10개로, 2024년 말 기준으로 약 3,420억유로가 친환경 전환을 지원하기 위해 배정됨¹²¹⁾
- 친환경 전환과 관련한 지출 분야는 ① 에너지 효율성 ② 지속가능한 운송수단 ③ 청정에너지 ④ 친환경 전환 관련 연구개발 및 정보 ⑤ 기후변화 적응 ⑥ 지속가능한 해양 자원 및 수자원의 이용과 보호 ⑦ 순환 경제로의 전환 ⑧ 생물다양성 및 생태계의 보호 및 복구 ⑨ 친환경 기술 및 일자리 ⑩ 오염방지 및 통제의 10개 분야임¹²²⁾
- EU 집행위원회는 2021년 ‘청정에너지 분야’와 2024년 ‘지속가능한 운송수단’과 ‘에너지 효율성(건물)’에 대한 분석 보고서를 발표하여, 해당 분야에 대한 세부 정책 영역과 예산 배정 사항을 확인할 수 있음

1) 투자분야

가) 에너지 효율성(건물)

- (지출 영역) NGEU RRF 내에 전체 에너지 효율성 관련 배정액은 약 1,065억 8,300만유로¹²³⁾로 확인되나, 현재 EU 집행위원회가 발표한 분석 보고서에서는 분석 범위를 건물 관련 에너지 효율성 관련한 배정액으로 한정하고 있음¹²⁴⁾
- ‘에너지 효율성(건물)’과 관련한 배정액은 약 811억유로로, RRF 전체 친환경 지출

121) European Commission, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council: on the Implementation of the Recovery and Resilience Facility*, 2024, p. 46.

122) European Commission, “Green transition,” https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/green.html#:~:text=Milestones%20and%20targets%20fulfilment%20status, 검색일자: 2025. 9. 17.

123) European Commission, *Recovery and Resilience Scoreboard Thematic analyses: Energy Efficiency in Buildings*, 2024, pp. 11~17 내용 중 국가별 에너지 효율성 총 투자액 합산

124) European Commission, *Recovery and Resilience Scoreboard Thematic analyses: Energy Efficiency in Buildings*, 2024, p. 2.

- 의 약 23.7%의 비중을 차지하며 주요 개혁 및 투자 관련 분야는 <표 IV-2>와 같음
- 지출 영역은 민간 및 공공부문의 건물 에너지 효율성 개선과 신규 에너지 효율 건물 건설로 나뉘며, ‘민간 건물 에너지 효율성 개선’ 영역이 450억유로로 2024년 현재 가장 많은 금액을 배정받고 있음

<표 IV-2> NGEU RRF의 친환경 전환 지출 중 ‘에너지 효율성(건물)’ 관련 지출 영역

(단위: 억유로)

지출 영역	배정액	내용
민간 건물 에너지 효율성 개선	450	·취약계층 대상 ·창문 및 출입문 교체, 벽 단열, 친환경 외벽 및 지붕 교체 ·보일러, 석유 버너, 가스 버너를 더 깨끗한 대체 에너지로 교체
공공 건물 에너지 효율성 개선	225	·학교, 스포츠홀, 역사적 건물 중 석유 및 가스 버너 난방 등 에너지 효율성이 낮은 건물 대상 ·공공 조명 시스템의 에너지 효율 개선
신규 에너지 효율 건물 건설	135	·최신 에너지 효율 기준을 충족하는 건물 건설 ·병원, 학교, 유아보육 시설 등이 주요 대상 일부 ·국가에서는 취약계층 대상 신규 사회복지 주택 건설에도 투자

출처: European Commission, *Recovery and Resilience Scoreboard Thematic analyses: Energy Efficiency in Buildings*, 2024, p. 7 내용 저자 정리

- (국가별 배정액) 25개국에 최소 640만유로부터 최대 213억유로 정도가 배정되었으며, 상위 3개국에 대한 배정액이 건물 관련 에너지 효율성 전체 배정액의 53.3%로 절반 이상을 차지함¹²⁵⁾
 - 이탈리아에 배정된 금액이 212억 7,300만유로로 가장 많고, 그 다음인 스페인과 프랑스는 이와 100억유로 이상 차이가 존재함
 - 또한 오스트리아는 몰타의 4,600만유로보다도 크게 낮은 640만유로를 배정하고 있어, 국가 규모까지 감안한다면 건물 관련 에너지 효율성에 투자하는 금액이 해당 정책에 투자하는 다른 국가들에 비해 매우 낮은 것으로 파악됨

125) European Commission, *Recovery and Resilience Scoreboard Thematic analyses: Efficiency in Buildings*, 2024, pp. 11~17.

〈표 IV-3〉 NGEU RRF의 친환경 전환 지출 중 ‘에너지 효율성’ 관련 국가별 배정액

(단위: 만유로)

국가	배정액	국가	배정액	국가	배정액
1 이탈리아	2,127,300	10 크로아티아	169,000	19 슬로베니아	19,700
2 스페인	1,182,600	11 네덜란드	158,400	20 사이프러스	17,600
3 프랑스	1,016,300	12 체코	129,800	21 라트비아	14,700
4 폴란드	937,500	13 헝가리	127,200	22 에스토니아	7,600
5 포르투갈	601,400	14 불가리아	126,300	23 아일랜드	6,000
6 루마니아	526,600	15 벨기에	120,800	24 몰타	4,600
7 그리스	259,900	16 스웨덴	63,900	25 오스트리아	640
8 독일	255,700	17 리투아니아	28,600		
9 슬로바키아	176,000	18 덴마크	24,300		

출처: European Commission, *Recovery and Resilience Scoreboard Thematic analyses: Efficiency in Buildings*, 2024, pp. 11~17 내용 중 국가별 배정금액 저자 정리

- (세부 사업) 25개 회원국의 추진 사업은 대체로 유사하며 다음 배정액 상위 3개국의 세부사업 추진 내용을 통해 구체적인 내용을 확인할 수 있음¹²⁶⁾
- 이때 특징적으로 이탈리아, 네덜란드, 폴란드 등의 국가에서는 건물 개보수뿐만 아니라 열 연결, 단열재, 히트 펌프, 전기 스토브를 비롯하여 지역 난방 시스템 등 건물 난방원의 에너지 효율 개선 사업까지 보조금을 지원하기도 함

〈표 IV-4〉 NGEU RRF의 친환경 전환 지출 중 ‘에너지 효율성(건물)’ 관련 배정액 상위 3개국

(단위: 만유로)

국가	배정액	내용
이탈리아	2,127,300	<ul style="list-style-type: none"> ·5년간 세금 공제 형태로 주거용 건물의 에너지 개보수에 자금을 지원하는 ‘슈퍼보너스’ 투자 ·사법 기관 건물 개보수 및 자격 재평가, 학교 건물의 점진적 교체 ·20KToe 에너지 절감 효과의 지역난방 시스템 개발 ·공공 및 사회주택 개보수에 투자

126) Ibid.

〈표 IV-4〉의 계속

(단위: 만유로)

국가	배정액	내용
스페인	1,182,600	·35만 5,000채 이상의 주택과 123만m ² 의 공공건물 리노베이션 - 최소 30%의 1차 에너지 수요 감소를 목표 ·2만채의 이상의 사회적 임대 목적 고효에너지 효율 건물 신축 ·에너지 효율 사회 및 주택 건설을 촉진하기 위한 최소 40억유로 규모의 대출 제도 마련
프랑스	1,016,300	·에너지 효율 개선, 에너지 소비의 탈탄소화 관련 대규모 개보수 프로그램 자금조달에 중점 ·주택의 단열, 난방, 환기 또는 에너지 효율 개선을 위한 건물 소유주 지원금 제도를 지원 ·사회 주택의 에너지 개보수 및 대대적인 재건축 투자와 병원 및 노인부양 시설을 포함한 공공건물의 열 관련 개보수 투자

출처: European Commission, *Recovery and Resilience Scoreboard Thematic analyses: Efficiency in Buildings*, 2024, p. 13; 14; 17 내용 저자 정리

나) 지속가능한 운송수단

- (지출 영역) NGEU RRF 내에 ‘지속가능한 운송수단’과 관련한 배정액은 약 879억 유로로, RRF 전체 친환경 지출의 약 25.7%의 비중을 차지하며 주요 개혁 및 투자 관련 분야는 〈표 IV-5〉와 같음¹²⁷⁾
 - ‘지속가능한 운송수단’과 관련한 지출 영역은 ‘철도 인프라’, ‘도시 교통 운송’, ‘전기차 및 충전소 지원’, ‘대체 연료 공급 인프라’의 네 가지로 나누어 볼 수 있음
 - 이 중 철도 인프라에 전체 지출액의 45.6%인 400억 9,000만유로가, 도시 교통 운송에 전체 지출액의 30.5%인 267억 8,000만유로가 배정되어 이 두 개 영역에서 대부분의 지출이 이루어지고 있음

127) European Commission, *Recovery and Resilience Scoreboard Thematic analyses: Energy Efficiency in Buildings*, 2024, p. 2.

〈표 IV-5〉 NGEU RRF의 친환경 전환 지출 중 '지속가능한 운송수단' 관련 지출 영역

(단위: 억유로)

지출 영역	배정액	내용
철도 인프라	400.9	·열차 노선의 건설 및 개보수, 전철화 ·친환경 열차(전기 및 수소 연료) 구매 자금 지원
도시 교통 운송	267.8	·지하철 및 트램 연장 ·대중교통 버스 차량의 전기화 ·자전거 도로 등 관련 인프라 마련 ·케이블 페리(출선) 노선의 개조 ·도시 지역 승객을 위한 해안 교통 노선 건설 등
전기차 및 충전소 지원	44.4	·전기차 구매 비용 경감을 위한 재정적 인센티브 제공을 통한 친환경 차량 구매 지원 ·고속도로, 공공건물 및 도시 지역의 130만개 이상의 친환경 차량 충전소 건설 자금 지원
대체 연료 공급 인프라	165.9	·수소 및 메탄 연료 공급 충전소 설치

출처: European Commission, *Recovery and Resilience Scoreboard Thematic analyses: Energy Efficiency in Buildings*, 2024, p. 2.

□ (국가별 배정액) EU 회원국들 중 27개국이 친환경 전환 중 '지속가능한 운송수단' 관련 항목에 RRF를 할당받고 있음¹²⁸⁾

- 이 중 이탈리아와 스페인이 각각 339억 9,000만유로, 154억 1,000만유로로, 전체 할당액의 절반 이상을 배정받고 있음
- 그 다음으로는 독일, 폴란드, 프랑스, 루마니아에 50만유로 이상의 RRF가 배정됨

〈표 IV-6〉 NGEU RRF의 친환경 전환 지출 중 '지속가능한 운송수단' 관련 국가별 배정액

(단위: 만유로)

국가	배정액	국가	배정액	국가	배정액			
1	이탈리아	3,399,000	10	오스트리아	121,700	19	라트비아	30,200
2	스페인	1,541,000	11	벨기에	109,900	20	리투아니아	28,100
3	독일	737,800	12	크로아티아	86,100	21	덴마크	23,900

128) European Commission, *Recovery and Resilience Scoreboard Thematic analyses: Sustainable Mobility*, 2024, pp. 9~17.

〈표 IV-6〉의 계속

(단위: 만유로)

국가	배정액	국가	배정액	국가	배정액
4 폴란드	636,300	13 슬로바키아	84,600	22 아일랜드	16,400
5 프랑스	626,800	14 슬로베니아	74,800	23 핀란드	9,900
6 루마니아	548,400	15 네덜란드	74,500	24 몰타	9,400
7 헝가리	183,100	16 그리스	57,900	25 에스토니아	9,100
8 포르투갈	166,500	17 불가리아	47,900	26 사이프러스	8,200
9 체코	124,300	18 스웨덴	31,000	27 룩셈부르크	3,100

출처: European Commission, *Recovery and Resilience Scoreboard Thematic analyses: Sustainable Mobility*, 2024, pp. 9~17 내용 중 국가별 지급금액 저자 정리

- (세부 사업) 27개국이 전반적으로 유사하게 철도망 혹은 관련 시스템 정비나 전기 자동차와 같이 청정에너지를 사용하는 대중 및 개인 운송수단의 보급과 인프라 마련에 투자하고 있음¹²⁹⁾
 - 대체로 철도와 친환경 차량 관련 투자가 고르게 이루어지고 있는 것으로 나타나 라트비아 이후로 3억유로 이하 배정 국가들은 대부분 친환경 차량 중심의 투자가 이루어짐

〈표 IV-7〉 NGEU RRF의 친환경 전환 지출 중 '지속가능한 운송수단' 관련 배정액 상위 3개국

(단위: 만유로)

국가	배정액	내용
이탈리아	2,127,300	· 다른 지역과의 철도 네트워크 개선을 위한 북부 고속철 노선 건설 등 고속철도망 확대와 철도 화물망 완성 · 자전거 도로, 지하철, 트램, 트롤리 버스 및 친환경 버스 네트워크 확장 · 전기 차량 충전소 전국 설치 및 철도 운송을 위한 수소 충전소 설치
스페인	1,182,600	· 자전거 및 보행자 전용 도로 확충과 함께 대중교통 이용을 장려하는 도시 내 친환경 구역 조성 지원 · 유럽횡단교통망(TEN-T) 관련 노선 완공과 항구 접근성 개선을 포함하는 복합 운송 노드 개발 등 국가 철도망의 접근성 및 효율성 증진을 위한 투자 · 전기차 및 관련 충전 인프라의 도입 및 보급, 수소를 포함하는 친환경 운송 기술 도입

129) Ibid.

〈표 IV-7〉의 계속

(단위: 만유로)

국가	배정액	내용
독일	1,016,300	· '디지털 철도 독일' 프레임 내 청정 철도 시스템 추진 · 전기차 등록일로부터 10년간의 세금 감면과 충전 인프라 구축 자금 지원 · 친환경 버스 구매 지원

출처: European Commission, *Recovery and Resilience Scoreboard Thematic analyses: Sustainable Mobility*, 2024, p. 12; 13; 16 내용 저자 정리

다) 청정에너지

- NGEU RRF 내 '청정에너지'와 관련한 배정액은 2021년 기준으로 약 267억유로로 2024년 기준으로 작성된 두 분야와는 친환경 전환 관련 전체 배정액부터 차이가 존재할 것으로 예상되나 대략적인 참고를 위해 관련 내용을 언급함¹³⁰⁾
 - 2024년 기준 친환경 전환 전체 배정액은 3,420억유로이며, 2021년 값은 확인이 어려움
- (지출 영역) 재생에너지의 개발 및 활용을 촉진하며 현대화된 네트워크와 향상된 상호연결성을 통해 수소 에너지의 통합을 가속화하는 유럽의 수소 기술 개발 시장과 관련 인프라 구축을 위한 기반을 마련함
 - 유럽 그린딜 체계는 2030년까지 EU의 총 최종 에너지 소비에서 재생에너지의 현재 점유율을 40%에 도달하도록 제안한 바 있음¹³¹⁾
 - 또한 운송 부문에서 정정 수소 및 합성 연료의 비중이 총 에너지 소비의 2.6% 목표를 달성해야 하며, 전체 온실가스 연료 집약도(GHG)는 13% 감소해야 함
 - 이에 따라 '청정에너지' 분야는 다음과 같은 영역들에서 지출이 이루어짐
 - 수소 생산을 위한 첨단 기술에 대한 연구 활동

130) European Commission, *Recovery and Resilience Scoreboard Thematic analyses: Clean Power*, 2021, p. 5.

131) European Commission, *Recovery and Resilience Scoreboard Thematic analyses: Clean Power*, 2021, p. 2.

- 생산부터 운송, 저장, 폐기에 이르기까지 수소 가치사슬 전체
- 동일 지역에서 수소를 생산하고 소비하는 지역 통합 수소 클러스터 개발
- 에너지 집약 산업의 탈탄소화를 목표로 전해조나 연료 전지와 같은 수소 부품 및 시스템의 유럽 공급망 구축

□ (국가별 배정액) ‘청정에너지’ 분야는 직전에 언급한 친환경 전환 관련 2개 분야보다 일부 국가에 배정액이 치중되는 경향이 더 큰 것으로 나타남¹³²⁾

- 이탈리아 단독 배정액이 115억유로가량으로 전체 배정액의 약 43%가량을 차지하고 있으며, 스페인, 그리스를 포함하는 상위 3개국에 청정에너지 배정액의 80%가 할당됨
- 다만 독일의 경우 RRF를 통해서는 청정에너지와 관련하여 5억유로만의 예산을 배정받고 있으나, RRF 외에도 24억 7,000만유로의 대규모 수소 투자액이 별도로 존재하는 것으로 확인됨
 - 이 외에도 이탈리아(16.9억유로), 스페인(15.6억유로), 프랑스(5억유로), 오스트리아(1.76억유로), 벨기에(1.11억유로) 등을 RRF 외에 별도로 투자하고 있음

〈표 IV-8〉 NGEU RRF의 친환경 전환 지출 중 ‘청정에너지’ 관련 국가별 배정액

(단위: 만유로)

국가	배정액	국가	배정액	국가	배정액
1 이탈리아	1,150,700	8 독일 ¹⁾	50,000	15 사이프러스	14,500
2 스페인	427,400	9 핀란드	47,500	16 슬로베니아	14,100
3 그리스	363,500	10 포르투갈	44,700	17 에스토니아	9,500
4 프랑스	192,500	11 벨기에	44,000	18 라트비아	8,000
5 루마니아	95,500	12 오스트리아	32,900	19 룩셈부르크	2,400
6 크로아티아	61,900	13 리투아니아	29,300	20 몰타	500
7 체코	54,500	14 슬로바키아	23,200		

주: 1) 독일의 경우 NGEU RRF를 통해 ‘청정에너지’ 분야로 배정된 5억유로 외에 24억 7,000만유로의 대규모 수소 투자액이 별도로 존재함

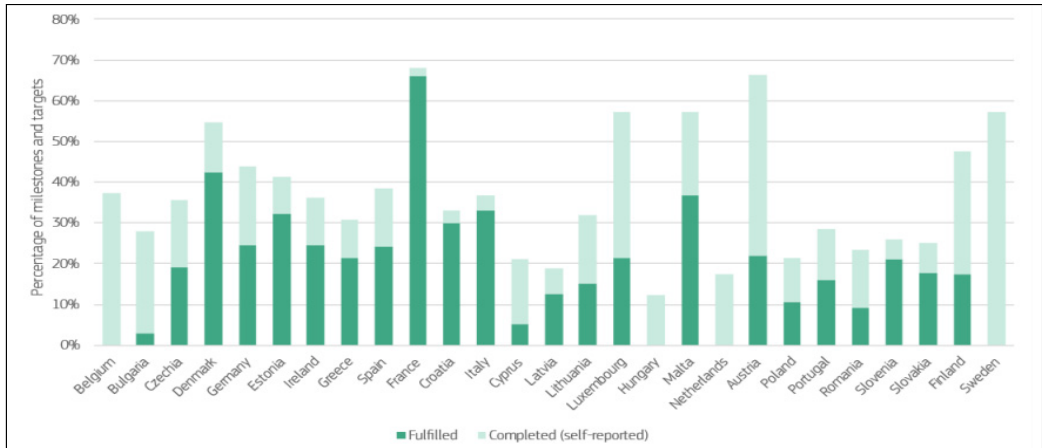
출처: European Commission, *Recovery and Resilience Scoreboard Thematic analyses: Clean Power*, 2021, pp. 9~13 내용 중 국가별 배정액 저자 정리

132) European Commission, *Recovery and Resilience Scoreboard Thematic analyses: Clean Power*, 2021, pp. 9~13.

2) 친환경 전환 관련 목표 이행률

- 회원국들은 2024년 8월 기준으로 친환경 전환 관련 주요 목표들을 34%가량 완료한 것으로 평가하고 있음¹³³⁾
 - 친환경 전환과 관련된 3,214개의 목표 중 1,080개에 대해 회원국이 이미 완료했다고 보고했거나 집행위원회가 이행했다고 평가한 상태임
 - 국가별로는 프랑스, 오스트리아가 70%에 가까운 완료율을 보여주고 있으며, 특히 프랑스는 완료 보고한 사업의 대부분이 EU 집행위원회의 이행 평가까지 종료된 것으로 확인됨
 - 반면 헝가리는 10%를 조금 넘는 수준의 가장 낮은 완료율을 보여주고 있음
 - 최종적인 영향은 장기적으로 발현되므로 RRF의 친환경 전환에 대한 전체적인 영향을 평가하기에는 아직 이르나, 이미 달성된 '녹색' 목표들은 녹색 전환을 위한 추진력을 높이는 데 기여할 것으로 예상됨

[그림 IV-1] 국가별 친환경 전환 관련 이정표 및 목표 달성 수준



주: 2024년 8월 1일 기준

출처: European Commission, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council: on the Implementation of the Recovery and Resilience Facility*, 2024, p. 44.

133) European Council, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council: on the Implementation of the Recovery and Resilience Facility*, 2024, p. 44.

다. NGEU 친환경 전환 투자의 주요 재원으로서 녹색채권

1) 구성 및 지급 절차

가) 의의 및 구성¹³⁴⁾

- NGEU RRF는 37% 이상을 친환경 전환 투자에 의무 할당하고 있으며,¹³⁵⁾ NGEU는 자금의 최대 30%를 녹색채권 발행을 통해 지원하고 있음
 - NGEU 예산의 90%가량에 달하는 RRF에서 현재 기후 관련 예산이 차지하는 비중은 53.0%임
 - 녹색채권이 NGEU 전체 자금의 30%를 지원하고 녹색채권의 지출 대상 항목의 대부분이 기후 관련 대응으로 구성되므로, RRF의 기후 관련 예산의 상당 부분이 녹색채권으로부터 배분될 것이 예상됨
- NGEU는 녹색채권 체계(NextGenerationEU Green Bond framework)를 채택 후, EU 집행위원회가 해당 지침에 따라 2021년 10월 첫 번째 NGEU 녹색채권 발행을 진행함
 - 15년 만기 채권을 통해 120억유로를 조달하여 현재까지 세계 최대 규모의 녹색채권 거래를 달성함¹³⁶⁾
 - NGEU 녹색채권 체계는 국제 자본시장 협회(ICMA)의 시장 기준 녹색채권 원칙을 준수함

134) European Commission, "NextGenerationEU Green Bonds," https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/nextgenerationeu-green-bonds_en, 검색일자: 2025. 9. 17.

135) European Parliament, *Country Specific Recommendations and Recovery and Resilience Plans - Thematic overview on climate and green transition related issues*, 2022, p. 2.

136) European Commission, "NextGenerationEU Green Bonds: Reporting," https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/nextgenerationeu-green-bonds_en, 검색일자: 2025. 9. 17.

- (구성) NGEU 녹색채권 체계는 기존 시장 관행에 따라 네 가지 주요 축을 중심으로 구성되어 있음
- 자금의 용도(Use of proceeds): NGEU 녹색채권 자금은 에너지 효율성, 청정에너지, 기후 변화 적응 등 9가지의 범주에 사용함
 - ① 에너지 효율 ② 청정 에너지 ③ 수자원 공급 및 폐기물 처리 ④ 청정 교통 인프라 ⑤ 자연보호·재생 및 생물 다양성 보존 ⑥ 기후 변화 적응 ⑦ 녹색 전환 지원 연구 및 혁신 활동 ⑧ 녹색 전환 지원 디지털 기술 ⑨ 기타(녹색 기술 교육 등)¹³⁷⁾
 - 지출 평가 및 투자 선택 과정(Process for expenditure evaluation and investment selection): 회복·복구계획(RRP) 내 기후 투자 기준으로 판단함
 - 수익관리(Process for expenditure evaluation and investment selection): 집행위원회는 관련 지출이 적합하게 사용되었는지 면밀히 추적함
 - 보고(Reporting): 자금 사용처와 목표 달성도를 정리한 연간 보고서를 작성함

[그림 IV-2] NGEU 녹색채권(NextGenerationEU Green Bond) 체계



출처: European Commission, “NextGenerationEU Green Bonds,” https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/nextgenerationeu-green-bonds_en, 검색일자: 2025. 4. 11.

¹³⁷⁾ European Commission, *Next Generation EU - Green Bond Framework*, 2021, pp. 18~19.

- (기대 효과) EU 집행위원회는 NGEU 녹색채권이 지속 가능한 금융시장 조성에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 평가함
 - 고평가된 유동성 높은 신규 녹색 자산을 시장에 출시함으로써 투자자들이 친환경 투자 포트폴리오를 다각화하여 지속 가능한 투자의 선순환을 가속화함
 - EU 집행위원회는 더 넓은 범위의 투자자가 녹색 자산에 접근할 수 있도록 지원하여 녹색채권 시장을 활성화하고, 다른 채권 발행자에게 영감을 제공할 수 있음
 - 금융시장 내에서 EU 및 유로화의 역할을 강화할 수 있음

나) 대상 사업 선정 및 지급 절차

- NGEU 녹색채권의 자금은 결국 RRF의 예산액으로 사용되므로, 대상 사업의 선정 및 지급 절차는 RRF 관련 규정을 따름
 - 이에 따라 자금의 사용 시 RRP 제출, 지원대상 조치 선정, 이행 보고 및 지급, 연간보고서 작성의 단계를 거침
- (RRP 제출) 첫 번째로 각 회원국은 RRF의 실행 계획으로서 '회복·복구계획(RRP)' 작성 시 친환경 투자와 관련하여 다음의 세 가지 계획 및 설명을 포함시켜야 함¹³⁸⁾
 - 국가 에너지 및 기후 계획(National Energy and Climate Plans, NECP)
 - 각 EU 회원국의 ① 에너지 효율 ② 재생에너지 ③ 온실가스 배출 감축 ④ 상호 연결 ⑤ 연구 및 혁신을 어떻게 다룰 것인가와 관련한 2021년부터 2030년까지 10년 통합 계획
 - EU 집행위원회는 각국의 NECP를 평가하여 국가별 정책 권고(CSR)를 작성함
 - 지역 공정 전환 계획(Territorial Just Transition Plans, TJTP)
 - 본 계획을 제출함으로써 '공정 전환 메커니즘(Just Transition Mechanism, JTM)'을 통한 자금조달 가능성을 확보함

138) European Parliament, *Country Specific Recommendations and Recovery and Resilience Plans - Thematic overview on climate and green transition related issues*, 2022, p. 3.

- JTM은 기후 중립 경제로의 전환이 공정하게 이루어져 누구도 소외되지 않도록 보장하는 핵심 도구로, 가장 큰 영향을 받는 지역에 약 550억유로를 집중적으로 지원하여 전환의 사회경제적 영향을 완화하는 것을 목표로 함¹³⁹⁾
 - 공정 전환 기금(Just Transition Fund), InvestEU 계획(InvestEU Scheme), 공공부문 대출 기구(Public Sector Loan Facility)¹⁴⁰⁾를 통해 자금을 조달함
- EU 집행위원회 협의를 거쳐 녹색 전환이 가장 취약한 지역을 파악하고, 해당 지역이 2030년까지 달성해야 할 과제, 개발 요구, 목표, 거버넌스 메커니즘을 제시함
- ‘중대한 피해 원칙(Do not Significant Harm, DNSH)’ 준수 여부와 관련한 설명
 - 환경 목표 중 하나에 기여하는 경제활동이 다른 환경 목표에 중대한 피해를 입히지 않도록 보장한다는 내용으로, 회복·복구기금(RRF) 규정에 명시되어 있음¹⁴¹⁾
- (지원 대상 조치 선정) EU 집행위원회는 각국의 RRP에 포함된 기후 관련 지출들의 실사를 통해 NGEU 녹색채권의 자금 지원 대상이 되는 조치들을 선정함¹⁴²⁾
 - NGEU 녹색채권 체계는 사전에 마련한 기준을 바탕으로 각 조치 및 개입 분야의 점수를 산정하여 지원 대상 조치를 결정함¹⁴³⁾
 - EU 녹색채권 표준(European Green Bond Standard, EUGBS)에 근거하여 자금 지원 조치들의 분류 체계 일치 여부를 확인하기 위해 유럽증권시장 감독청(ESM)에 등록된 외부 검토자의 검토가 수행됨¹⁴⁴⁾

139) European Commission, “The Just Transition Mechanism: making sure no one is left behind,” https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/finance-and-green-deal/just-transition-mechanism_en, 검색일자: 2025. 9. 17.

140) 공공기관을 대상으로 재정적으로 타당성을 확보할 만큼 충분한 수익을 창출하지 못하는 프로젝트에 우대 대출 조건을 제공하며, EU 예산의 보조금(15억유로)과 유럽투자은행(EIB)의 대출(100억유로)이 결합된 형태(European Commission, “Commission welcomes the political agreement on the proposal for a Public Sector Loan Facility of the Just Transition Mechanism,” https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1935, 검색일자: 2025. 9. 17.)

141) Regulation (EU) 2021/241 Annex V §2.4, §2.5

142) European Commission, *NextGenerationEU Green Bonds Allocation and Impact Report 2024*, p. 14.

143) European Commission, *NextGenerationEU Green Bonds Allocation and Impact Report 2024: Annexes*, pp. 2~3.

144) European Commission, “Questions and Answers: European Green Bonds Regulation,” https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_2021_1111

- EUGBS에서는 외부 검토자로 활동하는 기업에 대해 투명성, 전문 자격 및 이해 상충 방지 요건을 명시하며, 요건 준수 여부의 감독은 EU 증권시장 감독청(ESMA)에 위임함
- 해당 검토자들이 각 채권의 친환경성과 지원 활동을 평가함으로써 녹색채권 시장의 건정성을 유지하는 역할을 수행함
- 상기한 RRP 작성 및 지원 대상 조치 선정에 있어 RRF 규정은 녹색 투자 및 개혁을 평가하는 공통 기준을 제공함
 - 해당 규정의 Annex V에서는 DSNH 및 녹색 목표¹⁴⁵⁾를 제시함
 - Annex VI에서는 기후 추적 방법론, 기후 변화 및 환경 목표 지원과 관련한 지수 계산 등의 항목을 마련하고 있음
- (이행 보고 및 지급) RRF에 규정에 따라 RRF 규정에 따라 회원국은 연 2회(4월, 10월) RRP의 이행 상황을 보고해야 함¹⁴⁶⁾
 - RRP 내에 함께 기재된 타 분야의 사업과 마찬가지로 기본적으로 RRF 규정에 따라 이정표 및 목표를 달성한 경우에만 지급이 이루어짐¹⁴⁷⁾
 - 회원국이 '완료(complete)'로 선언하고 위원회가 회원국의 지불 요청에 대해 승인한 이정표 및 목표는 최종 '이행(fulfilled)'으로 평가됨
- (영향보고서 발표) 투명성 공약에 근거하여 녹색채권 배분 및 영향 보고서(Next GenerationEU Green Bonds Allocation and Impact Report)를 매년 말 발간함¹⁴⁸⁾
 - EU 집행위원회는 본 보고서를 통해 녹색채권 자금의 사용 분야와 달성된 사항들을 정리함

[//ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_3406](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_3406), 검색일자: 2025. 9. 17.

145) 「Regulation (EU) 2021/241」 Annex V §2.4, §2.5

146) European Commission, *NextGenerationEU Green Bonds Allocation and Impact Report 2024*, pp. 19~20.

147) European Commission, *NextGenerationEU Green Bonds Allocation Report 2022*, 2022, p. 12.

148) European Commission, "NextGenerationEU Green Bonds: Reporting," https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/nextgenerationeu-green-bonds_en, 검색일자: 2025. 9. 17.

- 2022년 말에 영향 부분을 제외한 배분 보고서를 처음으로 발표하였으며, 그 다음해인 2023년 11월부터 배분 및 영향이 모두 포함된 보고서를 발간하고 있음

2) NGEU 녹색채권 배분액 현황

- (누적 배분액) 2024년 8월 1일을 기준으로 NGEU 녹색채권은 자금을 지원받을 수 있는 1,058개 조치에 할당된 2,646억유로의 적격 자산으로 구성됨¹⁴⁹⁾
- NGEU 녹색채권 지출 분야 상위 3개 항목이 2024년 8월 31일까지 누적된 전체 배분액의 약 76%를 차지하고 있음
 - 가장 큰 비중을 차지하는 것은 청정 운송 및 인프라(27.4%)이며, 에너지 효율성(25.6%), 청정에너지(23.1%)가 그 뒤를 잇고 있음

〈표 IV-9〉 2024년 NGEU 녹색채권의 지출 분야별 누적 배분액(2022~2024년)

(단위: 유로)

지출 분야	2022	2023	2024	비중
청정 운송 및 인프라	63,575,659,898	64,693,956,318	72,376,106,537	27.4%
에너지 효율성	46,676,940,123	49,262,056,890	67,759,575,211	25.6%
청정 에너지	30,607,675,329	31,205,299,035	61,020,459,508	23.1%
수자원 공급 및 폐기물 처리	11,910,513,844	12,138,876,319	21,434,950,864	8.1%
녹색 전환 지원 연구 및 혁신	10,971,968,481	11,018,668,481	20,568,882,665	7.8%
기후 변화 적응	11,785,844,698	11,760,281,770	7,301,397,751	2.8%
환경보호, 재생 및 생물 다양성 보존	4,774,204,567	5,867,904,567	6,153,732,676	2.3%
녹색 전환 지원 디지털 기술	392,642,079	402,970,079	444,981,838	0.2%
기타	4,250,338,393	4,256,118,393	7,520,337,611	2.8%
총계	184,945,787,413	190,606,131,852	264,580,424,661	100%

주: 1. RRP 개정은 국가 우선순위를 재조정하는 내용을 담고 있으며, 이에 따라 일부 회원국의 특정 지출 항목에 대한 예상 기여가 감소하는 결과가 발생함

2. 비중은 2024년 기준

출처: European Commission, *NextGenerationEU Green Bonds Allocation and Impact Report 2024*, 2024, p. 16, "Table 2: Changes to the NGEU Green Bond pool since 2023 report broken down by expenditure category and source" 저자 보완

149) European Commission, *NextGenerationEU Green Bonds Allocation and Impact Report 2024*, 2024, p. 14.

- (2024년 증가액) 2024년 8월 1일 기준 NGEU 녹색채권 배분액은 2023년 8월 1일 기준 값인 1,906억유로 대비 약 740억유로가 증가하여, 2023년 증가값인 57억유로에 비해 급격한 증가가 이루어짐
 - 2024년 NGEU 녹색채권 전체 자산액의 급격한 증가는 25개 회원국의 RRP의 수정 사항을 반영한 결과임
 - 2022년 5월 러시아산 화석 연료를 대체하기 위한 정책패키지인 REPowerEU가 RRP 내로 편입됨에 따라 RRF의 적용 범위가 확대됨¹⁵⁰⁾
 - 이 밖에도 보조금 지원과 관련된 할당액의 변경, 추가 대출 요청 등이 반영됨
 - NGEU 녹색채권 배분액의 2024년 증가분인 740억유로의 절반 이상이 ‘청정 에너지’와 ‘에너지 효율성’ 분야에 배분되었으며, 전체 증가액 중 347억유로는 REPower EU의 RRF 편입, 393억유로는 기타 RRP 개정의 영향을 받음
 - ‘청정에너지’ 분야의 배분액은 총 298억유로가 증가했으며, 이 중 253억유로가 REPowerEU의 RRP 편입 영향인 것으로 파악됨
 - 그 다음은 ‘에너지 효율성’ 분야로 총 185억유로가 증가했으며, 이 중 141억유로가 REPowerEU의 RRP 편입에 기인함

〈표 IV-10〉 2024년 NGEU 녹색채권 배분액 변동의 요인별(RE PowerEU, RRP 개정) 반영분
(단위: 유로)

지출 분야	REPowerEU 반영분	RRP 개정 반영분	2024년 변동분
청정 운송 및 인프라	2,022,499,999	5,659,650,220	7,682,150,219
에너지 효율성	4,397,232,240	14,100,286,081	18,497,518,321
청정 에너지	25,327,577,747	4,487,582,726	29,815,160,473
수자원 공급 및 폐기물 처리	0	9,296,074,545	9,296,074,545
녹색 전환 지원 연구 및 혁신	2,034,935,539	7,515,278,645	9,550,214,184
기후 변화 적응	63,200,000	-4,522,084,019	-4,458,884,019
환경보호, 재생 및 생물 다양성 보존	3,449,448	282,378,661	285,828,109
녹색 전환 지원 디지털 기술	14,328,000	27,683,758	42,011,758

150) European Commission, “Commission welcomes political agreement on REPowerEU under the Recovery and Resilience Facility,” https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/et/ip_22_7717, 검색일자: 2025. 9. 17.

〈표 IV-10〉의 계속

(단위: 유로)

지출 분야	REPowerEU 반영분	RRP 개정 반영분	2024년 변동분
기타	827,674,329	2,436,544,889	3,264,219,218
총계	34,690,897,302	39,283,395,507	73,974,292,809

주: 1. RRP 개정은 국가 우선순위를 재조정하는 내용을 담고 있으며, 이에 따라 일부 회원국의 특정 지출 항목에 대한 예상 기후 기여가 감소하는 결과가 발생함

출처: European Commission, *NextGenerationEU Green Bonds Allocation and Impact Report 2024*, 2024, p. 16, "Table 2: Changes to the NGEU Green Bond pool since 2023 report broken down by expenditure category and source" 저자 보완

- (국가별 배분액) NGEU 녹색채권의 수혜 국가는 총 27개국으로, 이탈리아와 스페인이 가장 많은 배분액을 할당받고 있음
 - 2024년 기준으로 이탈리아와 스페인이 NGEU 녹색채권 배분액에서 차지하는 비중은 각각 28.2%와 25.8%로, 2개 국가의 배분액 합이 전체의 절반 이상을 차지하는 수준임
 - 스페인의 경우 2023년 272억유로에서 2024년 683억유로로 배분액이 급격히 증가한 것을 확인함

〈표 IV-11〉 NGEU 녹색채권 국가별 배분액(2023, 2024년)

(단위: 유로)

국가	2023	2024	국가	2023	2024
1 이탈리아	70,286,458,550	74,801,620,602	15 크로아티아	2,053,820,674	2,329,321,211
2 스페인	27,212,642,999	68,340,336,413	16 오스트리아	2,230,585,000	2,316,051,610
3 폴란드	13,944,730,000	25,480,314,524	17 스웨덴	1,212,396,274	1,630,419,748
4 프랑스	15,211,477,614	17,468,829,083	18 리투아니아	829,236,000	1,412,898,275
5 루마니아	12,391,528,228	12,715,943,850	19 슬로베니아	1,030,980,682	1,271,793,887
6 그리스	11,003,177,155	12,621,483,552	20 핀란드	742,800,000	842,948,000
7 독일	8,074,220,165	11,303,645,165	21 라트비아	534,004,500	815,937,878
8 포르투갈	5,753,554,432	8,707,481,307	22 덴마크	646,870,171	764,336,503
9 헝가리	2,050,429,849	4,641,113,217	23 아일랜드	406,199,000	572,049,000
10 네덜란드	2,451,476,000	3,517,576,000	24 에스토니아	546,280,000	546,280,000
11 체코	2,197,855,805	3,396,549,661	25 사이프러스	456,504,000	517,730,164
12 불가리아	3,497,684,000	3,157,521,543	26 몰타	163,760,000	225,677,223

〈표 IV-11〉의 계속

(단위: 유로)

국가	2023	2024	국가	2023	2024
13 벨기에	2,952,051,778	2,605,414,993	27 룩셈부르크	60,500,000	60,500,000
14 슬로바키아	2,664,908,977	2,516,651,253	총계	190,606,131,852	264,580,424,661

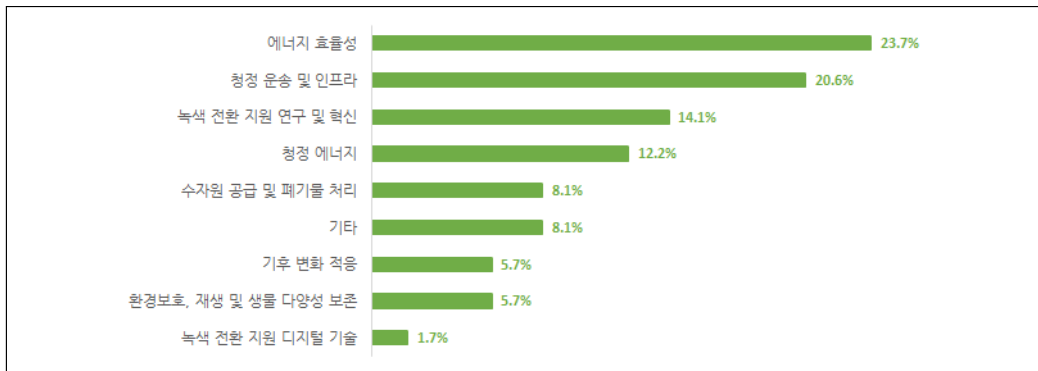
주: 2024년 기준 할당액 순 정렬

출처: European Commission, *NextGenerationEU Green Bonds Allocation and Impact Report 2024*, 2024, pp. 16~17, "Table 3: NGEU Green Bond pool broken down by Member State"

3) 이행률 및 온실가스 감축 기대 효과

- (지출 이행률) NGEU 녹색채권의 지출 분야 중 이행 수준이 가장 높은 분야는 ‘에너지 효율성’ 분야로, 2024년 8월 1일 기준으로 23.7%의 달성률을 보여줌
- 에너지 효율성 다음으로는 ‘청정 운송 및 인프라’(20.6%), ‘녹색 전환 지원 연구 및 혁신’(14.1%) 분야가 달성률이 높은 것으로 나타남
- 반면 이행 수준이 가장 낮은 분야는 ‘녹색 전환 지원 디지털 기술’(1.7%)인 것으로 확인됨

[그림 IV-3] NGEU 녹색채권 지출 분야별 목표 및 이정표 달성률



주: 2024년 8월 1일 기준

출처: European Commission, *NextGenerationEU Green Bonds Allocation and Impact Report 2024*, p. 22, "Figure 2: Fulfilled milestones and targets per expenditure category"

- (온실가스 감축 효과) NGEU 녹색채권이 지원하는 사업들을 통해 2026년까지 2022년 EU 연간 온실가스 배출량의 1.5%에 해당하는 수준인 연간 5,470만tCO₂ 가량씩 감축할 수 있을 것으로 기대함¹⁵¹⁾
 - NGEU 녹색채권 지원 사업 중 분석 가능한 정량 데이터를 포함하는 510개 사업의 이정표 및 목표를 분석하였으며, 이는 채권 자금조달 비용의 약 46% 비중에 해당함
 - 2023년 추산한 연간 4,420만tCO₂ 비해 증가한 값으로, 앞서 언급한 2024년 RRF 지출 규모의 증가가 반영된 결과로 판단됨
 - 분석한 사업들에서 NGEU 녹색채권의 지출 분야 중 온실가스 감축에 가장 크게 기여할 것으로 기대되는 분야는 '청정 에너지'와 '청정 운송 및 인프라'임
 - '청정 에너지'와 '청정 운송 및 인프라' 분야는 각각 연간 약 2,177만tCO₂와 약 2,044만tCO₂의 온실가스 감축에 기여하여, 전체 저감량의 77%를 차지할 것으로 예상됨

〈표 IV-12〉 NGEU 녹색채권의 지출 분야별 온실가스 예상 저감량(~2026년)

(단위: tCO₂/연)

지출 분야	온실가스 예상 저감량
녹색 전환 지원 연구 및 혁신	4,851,793
에너지 효율성	6,022,942
청정 에너지	21,774,354
수자원 공급 및 폐기물 처리	1,001,142
환경보호, 재생 및 생물 다양성 보존	657,885
청정 운송 및 인프라	20,438,961
총계	54,747,076

출처: European Commission, *NextGenerationEU Green Bonds Allocation and Impact Report 2024*, 2024, p. 37, "Table 11: Estimated impact per expenditure category"

151) European Commission, *NextGenerationEU Green Bonds Allocation and Impact Report 2024*, 2024, p. 36.

3. NGEU 회복·복구기금(RRF)의 디지털 전환 대응

가. 최근 EU의 디지털 전환 관련 흐름

- EU 집행위원회는 디지털 전환을 핵심 우선순위 정책 중 하나로 삼고, 2021년에 2020년부터 2030년까지의 전략적 디지털 목표 설정과 유럽 지역의 디지털 주권을 확보하기 위한 ‘디지털 10년(Digital Decade)’을 선언함¹⁵²⁾
 - 2020년 9월 연두교서에서 EU 집행위원장은 유럽이 명확한 목표와 원칙을 바탕으로 2030년까지 EU의 공동 비전을 통해 디지털 주권 확보의 필요성을 이미 강조한 바 있음
 - 세계 경제 및 사회의 지속적인 디지털화로 인한 세계 변혁과 EU의 경제, 정책 및 시민의 거의 모든 영역에 영향을 미치고 있는 디지털 전환 과제에 대한 대응을 목적으로 함
 - 본 선언은 ① 디지털 기술 ② 공공서비스의 디지털화 ③ 디지털 인프라 ④ 기업의 디지털 전환의 네 가지 영역에 대한 집중적 노력을 포괄하고 있음
 - EU 클라우드, 윤리적 인공지능(AI) 리더십, 안전한 디지털 인증, 개선된 데이터, 슈퍼컴퓨터 및 연결 인프라를 특히 강조함
 - NGEU의 RRF 역시 ‘EU 디지털 10년’ 계획 내에 반영되므로 NRRP 내 디지털 전환 관련 목표들은 해당 계획의 포괄적 우선순위와 연계됨
- 또한 이와 관련하여 EU 집행위원회는 2021년 3월 이사회에 2030년 디지털 목표 제시 및 모니터링 시스템 구축, 주요 이정표와 목표 달성 방안의 내용을 포함하는 ‘디지털 나침반(Digital Compass)’을 2021년 3월까지 제출함¹⁵³⁾

152) European Parliament, *Briefing: The digital dimension of the National Recovery and Resilience Plans*, 2022, p. 2.

153) European Commission, “2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade,” 2021. 9. 3., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0118>, 검색일자: 2025. 9. 17.

- 완전하게 기능하는 디지털 단일시장을 목표로 유럽의 디지털 미래를 형성하기 위한 조치를 강화함
- 데이터 거버넌스 법, 디지털 서비스 법, 디지털 시장 법 및 사이버 보안 전략으로 시작된 정책 개혁 프로그램을 제시함
- NGEU RRF 및 ‘디지털 유럽(Digital Europe Programme)’ 등을 포함한 여러 복합적인 예산 수단이 디지털 전환에 필요한 투자를 지원한다는 내용을 포함함

나. NGEU 관련 디지털 투자의 구성

1) NGEU RRF 등 관련 지원 프로그램¹⁵⁴⁾

- (지원 프로그램 간 중복 투자) NGEU RRF는 각 조치들의 보다 원활한 예산 운영을 위해 NGEU 외 타 지원 프로그램의 중복 투자 유치를 장려함
 - EU 내 다른 지원 프로그램 대상 조치가 RRF 대상 조치에 포함되기도 하며 RRF 대상 조치가 다른 대상 프로그램의 투자를 추가로 유치할 수도 있어 디지털 전환 관련 조치들은 각 패키지에 중복으로 존재할 수 있음
- (관련 지원 프로그램 목록) 이에 따라 각 회원국은 NGEU의 디지털 전환 전략 관련 실행 시 <표 IV-13>에 기재한 프로그램들로부터 중복된 투자 지원을 받을 수 있음
 - 기재된 기금 및 지원 프로그램은 디지털 전환 외에도 다양한 목적을 위해 운영되고 있으며, 이에 따라 기재된 전체 예산액 중 일부만이 NGEU 디지털 전환 관련 전략 이행에 지출됨

154) European Parliament, *Briefing: The digital dimension of the National Recovery and Resilience Plans*, 2022, pp. 2~3.

〈표 IV-13〉 NGEU 관련 디지털 전환 지원 프로그램

(단위: 억유로)

프로그램명	전체 예산액 ¹⁾	예산에 포함된 디지털 관련 자금의 목표
NGEU 회복·복구기금 (NGEU RRF)	7,238	·전체 NGEU RRF 예산 7,238억유로(2022년 기준) 중 최소 20%에 해당하는 예산액 ·공공서비스 디지털화, 디지털 기술 세트 개발, 인터넷 속도 개선, 청정 에너지 및 운송 제공, 신규 기술 개발 및 배포를 목표로 하는 디지털 투자에 대한 자금 지원
디지털 유럽 프로그램 (Digital Europe Programme)	76	·디지털 역량 및 첨단 기술(AI, 양자 컴퓨팅 등 고성능 컴퓨팅), 사이버 보안, 디지털 기술 구축
연구혁신프로그램 (Horizon Europe)	955	·디지털을 포함한 다양한 분야의 연구 및 혁신 지원 ·디지털, 산업 및 우주 분야 연구에 10억유로 지원
EU지역개발기금, EU사회기금플러스 (ERDF, ESF+)	3,245	·디지털 연결성, 스마트 전문화, 디지털 기술에 대한 자금 지원
디지털 연결 인프라 (CEF-Digital)	20.6	·공공 자금 활용을 통해 대용량 네트워크, 5G 광대역망과 같은 디지털 연결 인프라 구축을 위한 민간 투자 활성화
EU 농촌개발기금 (EAFRD)	874	·빅데이터를 활용한 토지이용·작물유형·환경규칙 준수 여부 확인, 농촌지역 광대역망 구축
인베스트 EU (Invest EU)	262	·디지털 기술 및 인프라에 대한 상업적 투자 보증
크리에이티브 유럽 (Creative Europe)	18	·미디어 및 시청각 분야, 문화 및 창의 분야 지원
코로나19 대응 추가 지원 (REACT-EU)	506.2	·위기 복구 역량을 강화하고 친환경, 디지털 및 회복에 기여하는 투자 프로젝트 지원

주: 1) 기재된 예산액은 2022년 기준값이며, NGEU 및 MMF 디지털 전환 목표에 배정된 예산액이 아닌 각 프로그램의 전체 예산액으로 디지털 전환 관련에는 이 중 일부 금액만 사용함

출처: European Parliament, *Briefing: The digital dimension of the National Recovery and Resilience Plans*, 2022, p. 3, Table 1: Digitally relevant programmes in the MFF 2021-2027 and NGEU

2) 지출 분야

- NGEU의 디지털 전환 지출 분야는 총 7개로 분류될 수 있으며, 2024년 말 기준으로 총 1,662억유로가 디지털 전환을 지원하기 위해 배정됨¹⁵⁵⁾
 - 디지털 전환과 관련한 지출 분야는 ① 공공서비스 디지털화 ② 기업 디지털화 ③ 인적 자본 ④ 디지털 역량 및 첨단 기술 ⑤ 연결성 ⑥ 연구개발 및 혁신 분야의 디지털 관련 조치 ⑦ 디지털부문의 친환경화¹⁵⁶⁾의 7개 분야임
 - EU 집행위원회는 2024년 상위 3개 지출 분야인 공공서비스 디지털화, 연결성, 인적자본 분야에 대한 분석 보고서를 발표하여, 해당 분야에 대한 예산 배정 및 내용을 확인할 수 있음

가) 공공서비스 디지털화

- (지출 영역) NGEU RRF 내에 ‘공공서비스 디지털화’와 관련한 배정액은 537억 3,000만유로로, RRF 총 디지털 전환 관련 지출 1,622억유로 중 약 33%로 가장 큰 비중을 차지하며 주요 투자 관련 분야는 <표 IV-14>와 같음¹⁵⁷⁾
 - 공공서비스 디지털화에 가장 많은 예산이 배정되어 있는 분야는 ‘전자정부 및 디지털 공공서비스(229억유로)’이며, 그 뒤를 ‘교통 및 에너지 시스템(154억유로)’과 ‘의료 시스템(136억유로)’이 잇고 있음
 - ‘사법 시스템’의 경우 18억유로로 다른 3개 분야에 비해 미미한 부분을 차지하고 있음

155) European Commission, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council: on the Implementation of the Recovery and Resilience Facility*, 2024, p. 46.

156) European Parliament, *Briefing: The digital dimension of the National Recovery and Resilience Plans*, 2022, p. 4.

157) European Commission, *Recovery and Resilience Scoreboard Thematic analyses: Digital public services*, 2024, p. 1.

〈표 IV-14〉 NGEU RRF의 디지털 전환 지출 중 ‘공공서비스 디지털화’ 관련 지출 영역
(단위: 억유로)

디지털화 분야	배정액	내용
전자정부, 디지털 공공 서비스 및 지역 디지털 생태계	229	<ul style="list-style-type: none"> · 정부 서비스에 전자 신원 인증 솔루션 통합 · 공공기관 간 데이터 교환 및 상호 운용으로, 공공기관 대상 동일 정보 제출은 1회만(Once Only) 수행하는 시스템 구축 · 공공 행정에 첨단 데이터 분석 및 인공지능 솔루션 도입 · 정부 클라우드 구축
교통 및 에너지 시스템	154	<ul style="list-style-type: none"> · 유럽 교통관리 시스템(ERTMS)의 적용 범위 확대하여 다른 유럽 철도망과의 상호 운용성 보장 · 항만 교통 및 물류 시스템 디지털화 · 스마트 교통 신호, 대중교통 실시간 정보 시스템 등
의료 시스템	136	<ul style="list-style-type: none"> · 원격 의료 서비스 확대 · 디지털 보건 플랫폼 구축 · 건강 등록부 활용 및 DB 연동
사법 시스템	18	<ul style="list-style-type: none"> · 화상 회의, 시청각 녹음 장비, 안전한 전자통신 채널 도구 제공 · 사법 절차에 대한 디지털 접근성 관련 인프라 및 IT 시스템 마련(상호 운용성 표준, 문서 관리 플랫폼 등)

출처: European Commission, *Recovery and Resilience Scoreboard Thematic analyses: Digital public services*, 2024, pp. 7~10 내용 저자 정리

- (국가별 배정액) EU 27개 회원국이 RRP 내에 ‘공공서비스 디지털화’ 관련 이정표 및 목표를 제출하였으며, 이에 대한 RRF의 국가별 배정액은 〈표 IV-15〉와 같음¹⁵⁸⁾
- 이탈리아가 전체 약 537억유로 중 180억유로로 압도적인 비중을 차지하고 있으며, 스페인과 독일이 각각 72억유로를 배정받고 있어 상위 3개국이 공공서비스 디지털화 분야 배정액의 약 60%를 차지하고 있음
- 그 다음으로 폴란드, 루마니아, 프랑스, 그리스, 포르투갈, 불가리아, 크로아티아 7개국에 10억유로 이상의 예산을 배정하고 있음

158) European Commission, *Recovery and Resilience Scoreboard Thematic analyses: Digital public services*, 2024, pp. 15~27.

〈표 IV-15〉 NGEU RRF의 디지털 전환 지출 중 ‘공공서비스 디지털화’ 관련 국가별 배정액

(단위: 만유로)

국가	배정액	국가	배정액	국가	배정액
1 이탈리아	1,800,000	10 크로아티아	130,000	19 사이프러스	15,700
2 스페인	720,000	11 벨기에	90,700	20 라트비아	12,500
3 독일	720,000	12 슬로바키아	66,600	21 오스트리아	11,700
4 폴란드	300,000	13 네덜란드	61,100	22 에스토니아	9,740
5 루마니아	300,000	14 핀란드	48,400	23 아일랜드	8,500
6 프랑스	290,000	15 리투아니아	44,900	24 덴마크	6,900
7 그리스	280,000	16 체코	43,800	25 몰타	5,000
8 포르투갈	190,000	17 슬로베니아	36,900	26 룩셈부르크	1,330
9 불가리아	150,000	18 스웨덴	24,400	27 헝가리	400

출처: European Commission, *Recovery and Resilience Scoreboard Thematic analyses: Digital public services*, 2024, pp. 15~27 내용 중 국가별 배정액 저자 정리

- (세부 사업) ‘공공서비스 디지털화’에 가장 많은 금액을 배정한 상위 3개국의 경우 데이터 상호운용성 확보와 데이터 보안 관련 조치, 보건 및 의료 분야의 디지털 시스템 구축 등이 공통적으로 확인됨¹⁵⁹⁾
 - 상위 3개국을 비롯한 전체 국가에서 전반적으로 이용자가 공공기관에 동일 정보는 한 번만 제출하게 하는 Once Only 시스템 구축과 함께 통합을 통한 공공서비스 게이트웨이 일원화 등을 목표로 사업을 진행하고 있음
 - 상위 3개국 외에 덴마크 등의 국가에서 공공서비스 관련 AI 투자가, 루마니아, 불가리아, 오스트리아 등에서는 문화 부문과 관련한 디지털화가 특징적으로 나타남

159) Ibid.

〈표 IV-16〉 ‘공공서비스 디지털화’ 관련 배정액 상위 3개국 지원 사업

(단위: 만유로)

국가	예산액	내용
이탈리아	1,800,000	·안전하고 에너지 효율적인 국가 클라우드 기반 인프라 구축 및 공공기관 데이터센터 이전 ·유럽의 SOC 네트워크에 통합되는 ‘초국가적 보안 운영센터’ 지원으로 사이버 보안 역량 강화 ·전자 건강기록의 지역 시스템 간 상호운영성 지원 ·사업 시스템 디지털화를 지원하기 위한 추가적인 부문별 투자
스페인	720,000	·디지털 공공서비스의 상호 운용성 개선(Once Only) ·디지털 인프라 및 사이버 보안 관련 투자 ·보건, 사법, 공공 고용서비스, 사회보장 및 이주, 영사, 안보 및 농업을 위한 시범 사업의 디지털화 ·개인별 맞춤형 돌봄을 위한 개인 디지털 돌봄 계획 시범 사업 ·건강 데이터 구축 ·에너지 저장 및 에너지 네트워크 디지털화 ·철도, 도로, 항공 등 교통부문의 디지털화
독일	720,000	·공공부문 데이터 공유로 Once Only 시스템 구축 ·철도 디지털화 지원을 통해 기존의 철도 신호 체계를 대체 ·보건 시스템 디지털화

출처: European Commission, *Recovery and Resilience Scoreboard Thematic analyses: Digital public services*, 2024, p. 19; 21; 25 내용 저자 정리

나) 인적 자본

□ (지출 영역) RRP에 포함된 인적 자본 관련 총 예상 지출액은 283억유로로, 디지털 전환 지출 관련 RRF 배정액의 약 17.4%에 해당하며 주요 개혁 및 투자 관련 영역은 다음과 같음¹⁶⁰⁾

- (모두를 위한 디지털 기술) 지역 사회와 취약계층을 위한 디지털 교육, 농촌 지역 근로자의 기술 향상 교육 등

160) European Commission, *Recovery and Resilience Scoreboard Thematic analyses: Digital skills and education*, 2024, p. 2.

- (첨단 디지털 전문가 육성) AI 및 사이버 보안과 같은 첨단 기술 분야의 전문가 육성으로 기술 격차를 해소하고 기업 경쟁력을 확보함
 - (교육 인프라 현대화) 교사를 교육하고 교실에 디지털 장비를 갖추어 디지털 경제의 요구에 미래 세대를 대비시킴
- (국가별 배정액) 총 26개국이 디지털 전환 관련 인적자본 항목에 최소 150만유로에서 최대 120억 6,000만유로까지의 금액을 배정받음¹⁶¹⁾
- 인적 자본 관련 전체 배정액의 42.6%에 해당하는 120억 6,000만유로가 이탈리아에 배정됨
 - 그 외에 스페인, 프랑스, 독일, 포르투갈, 루마니아의 5개 국가에 각각 10억유로 이상을 배정함

〈표 IV-17〉 NGEU RRF의 디지털 전환 지출 중 ‘인적 자본’ 관련 국가별 배정액

(단위: 만유로)

국가	배정액	국가	배정액	국가	배정액
1	이탈리아	1,206,000	10	체코	44,600
2	스페인	478,600	11	스웨덴	41,200
3	프랑스	189,100	12	오스트리아	38,500
4	독일	181,300	13	불가리아	31,900
5	포르투갈	165,400	14	네덜란드	28,500
6	루마니아	125,400	15	슬로바키아	27,300
7	그리스	75,400	16	벨기에	23,300
8	헝가리	55,600	17	크로아티아	21,100
9	폴란드	50,400	18	리투아니아	18,200
19	라트비아	12,400	20	에스토니아	10,000
21	아일랜드	6,400	22	슬로베니아	6,000
23	핀란드	3,900	24	사이프러스	2,400
25	몰타	260	26	룩셈부르크	150

출처: European Commission, *Recovery and Resilience Scoreboard Thematic analyses: Digital skills and education*, 2024, pp. 15~27 내용 중 국가별 배정액 저자 정리

161) European Commission, *Recovery and Resilience Scoreboard Thematic analyses: Digital skills and education*, 2024, pp. 15~27.

- (세부 사업) ‘인적자본’에 가장 많은 금액을 배정한 상위 4개국에서는 교육 및 고용 관련 디지털 교육이 가장 두드러지게 나타남¹⁶²⁾
 - 또한 이탈리아와 프랑스는 자원봉사자 네트워크 등을 이용한 시민 대상 교육을 통해 공공서비스 이용 등을 위한 기본 디지털 소양 교육을 시행하고 있음
 - 이탈리아는 전문 디지털 기술 관련 박사 과정 지원, 스페인은 고급 디지털 전문가 대상 투자 등을 통해 첨단 기술 관련 전문가 육성 관련 조치가 포함됨
 - 다른 23개 국가들에서도 전반적으로 교육 및 고용, 그리고 디지털 문해력 관련 교육 조치가 가장 많이 확인되며, 에스토니아와 핀란드 등에서는 특징적으로 사이버 보안 관련 교육을 마련하고 있음

〈표 IV-18〉 ‘인적자본’ 관련 배정액 상위 4개국의 지원 사업

(단위: 만유로)

국가	배정액	내용
이탈리아	1,206,000	<ul style="list-style-type: none"> ·이탈리아 전역의 자원봉사자 네트워크를 통한 디지털 기술 교육 실시 ·전문 디지털 기술 관련 박사 과정 지원 ·고등 직업 훈련 시스템 강화 ·국가 고용 보장 프로그램에 실업자 및 전환기 근로자 디지털 기술 교육 포함 ·디지털 기술을 포함하는 공공부문 직원 대상 대규모 온라인 공개 과정 ·국가 디지털 학교 계획에 따른 교사 대상 교육 ·전자 건강 기록 강화를 위한 의료진 대상 교육
스페인	478,600	<ul style="list-style-type: none"> ·교육의 디지털 전환: 신규 통합 VET 시스템, 양방향 디지털 시스템(IDS) 구축, VET 교사를 위한 디지털 교육 제공, 교실 인프라 전환 ·고용을 위한 디지털 역량 강화: 취업자 및 실업자를 위한 기술 및 재교육, 공공부문 근로자 교육, 중소기업을 위한 디지털 혁신 및 역량 교육 ·고급 디지털 전문가 대상 투자
프랑스	189,100	<ul style="list-style-type: none"> ·온라인 공공서비스 이용 관련 시민 대상 기본 디지털 교육 ·모든 교육 단계에서 디지털 교육 생태계 발전 지원 ·교육 및 연구 기관, 기업 간의 구조적 파트너십 구축
독일	181,300	<ul style="list-style-type: none"> ·교육 센터를 통한 교사들의 디지털 기술 및 역량 향상 ·공공 행정 관련 데이터 이해력 향상 ·IT 관련 견습생을 채용하는 중소기업에 재정 지원

출처: European Commission, *Recovery and Resilience Scoreboard Thematic analyses: Digital skills and education*, 2024, p. 10; 12: 15 내용 저자 정리

162) Ibid.

다) 연결성

- RRP에 포함된 디지털 연결성 관련 총 예상 지출액은 136억유로로, RRF 내 총 디지털 지출의 약 8%에 해당하며 주요 개혁 및 투자 관련 영역은 다음과 같음¹⁶³⁾
 - (네트워크 구축 촉진) 행정 절차 간소화, 중앙 허가 시스템 구축, 5G 네트워크 스펙트럼 할당 신속화 등을 통해 고급 수준의 고정 및 모바일 네트워크 구축의 간소화를 지원함
 - (사이버 보안 강화) 디지털 연결성 조치에 대한 보안 자체 평가를 통해 사이버 보안 사항을 검토하고 일부 국가의 5G 네트워크 보안에 대한 법률을 도입함
 - (고정 및 모바일 광대역망 구축 관련 투자) 개인과 기업을 모두 포괄하는 초고용량의 고정형 및 모바일 네트워크에 대한 투자를 지원하며 다음의 네 가지 주요 영역과 관련됨

〈표 IV-19〉 NGEU RRF의 디지털 전환 지출 중 '연결성' 관련 지출 영역

(단위: 억유로)

투자 영역	배정액	내용
백본·백홀 네트워크	75	·소외 지역(농촌 및 인구 저밀도 지역) 광대역 서비스 제공
고정형 초고속 접속망	27	·지역 내 광섬유 접속망 구축 ·예산액 중 19억유로가 개별 가구 및 기업 대상, 8억유로가 다세대 가구의 고정형 고용량 액세스 네트워크 배포와 관련됨
모바일 초고속 접속망	20	·소외 지역 및 5G 광대역망을 통한 네트워크 구축 지원
모바일 기지국용 파이버 백홀링	14	·원격지에서의 데이터 전송을 중앙 서버나 데이터센터로 모으는 작업 관련 투자 지원

출처: European Commission, *Recovery and Resilience Scoreboard Thematic analyses: Connectivity*, 2024, p. 6 내용 저자 정리

163) European Commission, *Recovery and Resilience Scoreboard Thematic analyses: Connectivity*, 2024, p. 1.

- (국가별 배정액) 총 21개국이 디지털 전환과 관련하여 ‘연결성’ 항목에 1,000만유로에서 53억 600만유로까지의 금액을 배정받음¹⁶⁴⁾
 - 이탈리아에 전체 배정액의 약 39%인 53억 600만유로가 할당되어 배정 비중이 가장 높은 국가로 나타나나, 절댓값 기준으로는 앞선 타 분야에 비해 다른 국가와의 격차가 비교적 적은 편임
 - 스페인(28억 8,700만유로), 폴란드(14억 3,100만유로), 그리스(14억 300만유로)가 이탈리아의 뒤를 잇고 있음

〈표 IV-20〉 NGEU RRF의 디지털 전환 지출 중 ‘연결성’ 관련 국가별 배정액

(단위: 만유로)

국가	배정액	국가	배정액	국가	배정액
1 이탈리아	530,600	8 체코	28,700	15 핀란드	3,200
2 스페인	288,700	9 불가리아	27,200	16 슬로베니아	3,000
3 폴란드	143,100	10 크로아티아	15,800	17 에스토니아	2,400
4 그리스	140,300	11 루마니아	9,400	18 아일랜드	1,900
5 프랑스	54,000	12 리투아니아	7,400	19 라트비아	1,700
6 스웨덴	46,400	13 사이프러스	4,500	20 덴마크	1,300
7 오스트리아	45,000	14 벨기에	3,500	21 포르투갈	1,000

출처: European Commission, *Recovery and Resilience Scoreboard Thematic analyses: Connectivity*, 2024, pp. 15~27 내용 중 국가별 배정액 저자 정리

- (세부 사업) ‘연결성’ 항목의 경우 대부분의 국가에서 초고속 인터넷 및 모바일 접속망 구축에 가장 큰 관심을 두고 있음¹⁶⁵⁾
 - 주로 아직 초고속망이 갖춰지지 않은 소외 지역과 주요 경제사회적 거점 위주로 사업을 진행함
 - 그리스에서는 유럽 양자통신 인프라(EuroQCI)와의 상호 운용성 확보를 위해 소형위성 군집 개발 조치를 포함시키기도 함

164) European Commission, *Recovery and Resilience Scoreboard Thematic analyses: Connectivity*, 2024, pp. 15~27.

165) Ibid.

〈표 IV-21〉 NGEU RRF의 디지털 전환 지출 중 ‘연결성’ 관련 배정액 상위 4개국

(단위: 만유로)

국가	배정액	내용
이탈리아	530,600	· ‘이탈리아 1기가(Italia a 1 Giga)’ 계획에 근거하여, 소외지역, 학교, 병원 및 공공의료시설 등에 초고속 광대역 및 5G 접속망 구축 지원
스페인	288,700	· 소외 지역에 초고속 광대역 연결망 구축 · 산업 및 기술 현장, 사회복지센터 등 주요 경제 및 사회 활동지의 연결성 강화 · 기존 VHCN을 최적 상태로 갱신 · 5G 및 6G R&D와 사이버 보안 조치 관련 투자
폴란드	143,100	· 93만 1천 가구를 대상으로 최소 100Mbps 용량의 광대역 인터넷 접속 구축 · 학교의 LAN 현대화를 지원하고 최소 10만개 교실에 초고속 인터넷 접속 제공
그리스	140,300	· 광섬유 인프라 설치 · 소형 위성 군집 개발을 통한 우주 기술 및 응용 프로그램 활용에 대한 투자를 통한 유럽 양자통신 인프라(EuroQCI)와의 상호 운용성 보장

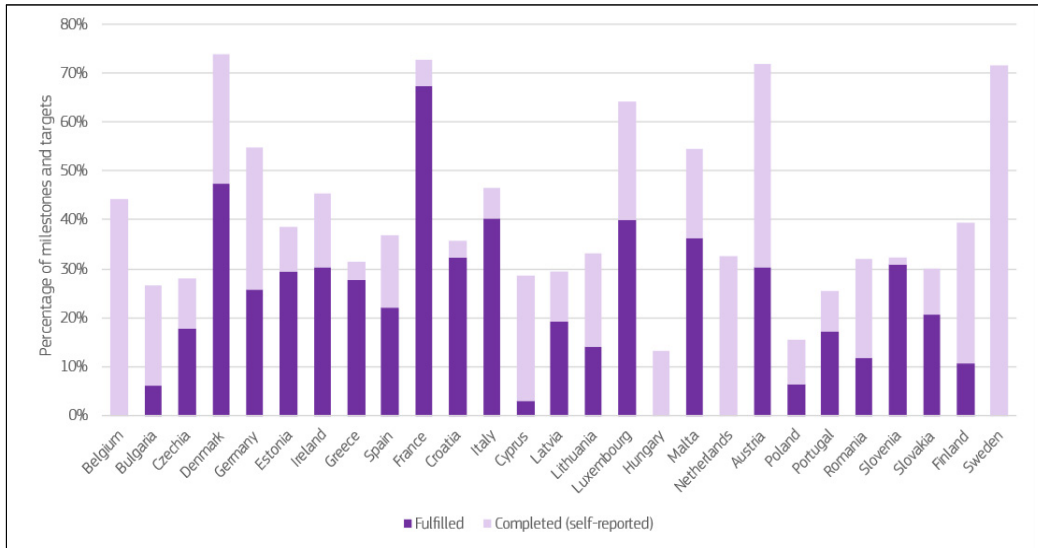
출처: European Commission, *Recovery and Resilience Scoreboard Thematic analyses: Connectivity*, 2024, pp. 10~12 내용 저자 정리

다. 디지털 전환 관련 목표 이행률

- (목표 이행률) 회원국들은 2024년 8월 기준으로 주요 목표들을 35%가량 완료한 것으로 평가하고 있음¹⁶⁶⁾
 - 디지털 전환과 관련된 2,464개 목표 중 877개에 대해 회원국이 이미 완료했다고 보고했거나 집행위원회가 달성했다고 평가한 상태임
 - 국가별로는 덴마크, 프랑스, 오스트리아, 스웨덴이 70% 이상의 완료율을 보여주고 있으며, 그중 프랑스는 EU 집행위원회의 달성 평가 비중까지 높은 것으로 나타남
 - 반면 헝가리, 폴란드 등은 20% 이하의 가장 낮은 달성 수준을 보이고 있음

166) European Commission, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council: on the Implementation of the Recovery and Resilience Facility*, 2024, p. 46.

[그림 IV-4] 국가별 디지털 전환 관련 이정표 및 목표 달성 수준



주: 2024년 8월 1일 기준

출처: European Commission, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council: on the Implementation of the Recovery and Resilience Facility*, 2024, p. 46.

4. 지속가능성장 전략 추진에 관한 재정 측면의 주요 도전 과제

- (공동채권의 상환) NGEU 공동채권은 전례 없는 규모로 해당 채권의 상환이 EU의 다른 프로그램과 기금의 자금 공급에 미치는 영향을 최소화하기 위해 EU 자체 예산의 추가 재원 마련 등 상환을 위한 대비가 필요할 것으로 예상됨
- NGEU 공동채권 발행을 통해 지급된 자금 중 대출금 지급분의 경우 각 수혜국이 상환하고, 보조금 지급분의 경우 EU 자체 예산을 통해 2028년부터 2058년까지 상환이 이루어짐
 - NGEU 공동채권의 30년간 원금 상환액은 매년 약 139억유로, 총 이자 비용은 약 2,220억유로로, 이자가 최대치에 이르는 해의 경우 상환을 위한 연간 재정 수요가 최대 300억유로에 달함¹⁶⁷⁾

- EU 집행위원회는 공동채권 상환을 위한 수입 확보를 위해 2023년 6월 ETS 수익, 탄소 국경조정 메커니즘(CBAM), 디지털세 수익 등의 자체 재원 추가를 제안했으며, 2025년 7월 이사회의 승인이 완료되어 2026년 1월 반영 예정임¹⁶⁸⁾
- 그러나 금리 상승 등으로 당초 계획보다 높은 차입 비용의 충당이 필요할 것으로 예상되어 공동채권의 상환 재원인 EU 자체 예산 확대를 위한 추가적인 방안이 요구될 수 있음
 - 2022년 7월 각각 0.5%와 0.75%였던 EU의 기준금리와 한계대출금리는 2024년 6월 4.25%와 4.5%까지 상승한 바 있으며, 2025년 7월 현재 2.15%와 2.4% 수준임¹⁶⁹⁾
 - EU 자체 예산은 2024년 기준으로 61.5%가 각국의 GNI 비중에 기반한 분담금을 통해 충당되는데, 이러한 GNI 기반 분담금의 증액을 고려할 가능성이 존재함¹⁷⁰⁾
 - EU 자체 예산에 대한 분담금의 증액은 회원국의 추가적인 재정 부담으로 이어질 수 있음
 - 또한 회원국들이 분담금을 EU 예산에 대한 기여금으로 간주하는 경향이 있어 의회는 GNI 기반 자체 예산에 대한 의존이 커질수록 EU의 효과적인 활동이 저해될 것이라고 판단하고 있음¹⁷¹⁾
 - 아울러 추가 채권 발행이 검토될 수 있다는 우려 역시 존재함¹⁷²⁾
 - NGEU의 공동채권 발행은 코로나19와 같은 특수한 상황에서 「EU 기능조약」 제122조의 예외 조항에 근거하여 이루어진 것으로, 직접적인 과세를 통한 재정 확보가 어려운 EU에서 일반적인 사례는 아님
 - 「EU 기능조약(Treaty on the Functioning of the European Union,

167) European Parliament, *Future of EU long-term financing: Post-2027 needs and how to finance them*, 2025, p. 6.

168) Ibid., pp. 8~9.

169) European Commission, Key ECB interest rates, https://www.ecb.europa.eu/stats/policy_and_exchange_rates/key_ecb_interest_rates/html/index.pl.html?utm, 검색일자: 2025. 12. 10.

170) Ibid., p. 7.

171) Ibid., p. 8.

172) Ibid., p. 10.

TFEU)」 제310조 제1항에서 예산에 표시된 수입과 지출은 균형을 이루어야 한다고 규정하고 있으며, 이를 통해 EU 차원에서의 채무는 일반적으로 금지하는 것으로 해석되어 왔음

- (적자 및 채무 산정) NGEU의 자금 중 회원국이 EU로부터 직접 ‘차입’하는 경우 채무에 포함되지만 적자에는 포함되지 않음¹⁷³⁾
 - (원칙) NGEU의 EU 공동채무가 국가별로 국가 채무로 자동 전가되지 않으면서 경기 대응을 가능하게 하며, ‘보조금’은 ‘채무 증가 없이’ 지출을 가능케 함
 - NGEU 재원이 EU 차원의 조달이므로 안정성장협약의 국가별 채무 수치에 직접 반영되지 않음
 - (적자) 회원국이 EU로부터 차입하는 경우 회계상 대출 원금 수령 시 자산(현금)과 부채(대출)가 동시 발생해 순효과가 0이므로 재정적자에는 포함되지 않음
 - (채무) NGEU 자금 중 ‘보조금’은 회원국 재정적자와 채무에 포함되지 않으며, ‘대출금’은 채무에 포함되어 채무 책임은 각국가에 있음¹⁷⁴⁾
 - (NGEU 보조금) EU 차원에서 공동으로 조달·상환하는 자금이므로, 회원국의 국가 채무비율(정부부채/GDP) 계산에는 직접 포함되지 않음
 - NGEU 보조금 상환 책임은 EU 예산(EU own resources)에 있고, 회원국 정부가 직접 상환하는 채무로 간주되지 않음
 - 따라서 유로통계청(Eurostat)의 채무 통계(Maastricht debt)에서 NGEU 보조금은 회원국의 정부채무에 포함되지 않으며 국가 채무비율(정부부채/GDP)을 낮추는 효과가 있음
 - (NGEU 대출금) 회원국이 직접 상환해야 하므로 해당 금액은 회원국의 정부채무에 포함됨

173) CEPR, “New EU fiscal rules and governance challenges,” 2023. 1. 2. <https://cepr.org/voxeu/columns/new-eu-fiscal-rules-and-governance-challenges>, 검색일자: 2025. 12. 5.

174) ECB, “Four years into the Next Generation EU programme: an updated preliminary evaluation of its economic impact,” ECB Economic Bulletin, Issue 8/2024, 2025. 3. 13., https://www.ecb.europa.eu/press/economic-bulletin/articles/2025/html/ecb.ebart2024_08_03~04121f4ea9.en.html, 검색일자: 2025. 12. 5.

- NGEU 대출이 채무에 포함되지만 개별 국가, 특히 채무가 많은 국가가 시장에서 자금을 조달하는 경우보다 한계 비용이 낮아 저금리·장기 만기 효과를 얻을 수 있음
- (기존 재정준칙에 미칠 수 있는 부정적 영향) NGEU는 EU 준칙에 대체로 긍정적 영향을 미쳤으나, NGEU에 따른 일시적 완화가 장기 준칙을 악화시킬 수 있고 거버넌스 모델의 복잡성이 부정적 영향을 미칠 수 있음¹⁷⁵⁾
- NGEU는 상시제도가 아니라 펜데믹 대응을 위해 한시적으로 설계된 예외적 수단으로 기존 재정준칙을 대체한 것이 아니라 보완함¹⁷⁶⁾
 - NGEU 지원은 재정조정 과정에서 필요한 투자·개혁을 유지하면서도 재정준칙을 준수할 수 있도록 하여 재정조정 부담을 완화하는 역할로 기능함
 - NGEU 지출이 국가 채무·적자 계산에서 제외되면서 재정지표를 일시적으로 개선하지만 회원국이 기존 재정 준칙을 느슨하게 인식하게 만들어 장기적 규율 이행 의지를 약화시킬 위험이 있음
 - NGEU의 회복·복구계획 모델을 모든 회원국에 상시 적용하는 중기재정구조계획으로 확대 적용하면서 EU의 우선순위를 강제하게 되어 국가 자율성 침해, 제재 리스크 증대 등의 문제가 발생함
 - NGEU와 재정준칙 거버넌스의 차이가 있지만 재정준칙을 아우르는 거버넌스에 확대 적용하여, 각 국가 정당의 책임 소재를 낮추고 EU 집행위에 관한 정치적 적대감 확대, EU 통합에 대한 열의의 약화를 불러일으킬 수 있음

175) CEPR, “New EU fiscal rules and governance challenges,” 2023. 1. 2., <https://cepr.org/voxeu/columns/new-eu-fiscal-rules-and-governance-challenges>, 검색일자: 2025. 12. 5.

176) 코로나19 위기 대응을 위해 EU 안정성장협약의 일반면책조항(general escape clause)이 활성화되어 2020~2023년 재정준칙 준수 의무가 사실상 유예됨. 2024년 4월 EU는 새로운 재정 프레임워크를 도입하면서 기존 안정성장협약의 수치 중심 준칙을 상당 부분 개혁하고, NGEU 경험을 반영한 거버넌스 구조를 도입함

- 기존 SGP 재정준칙에서 새 프레임워크에 따라 GDP 대비 3% 적자, 60% 채무 기준은 유지하나, 복잡한 수치 준칙 대신 국가별 4~7년 지출경로를 설정함

- 중기재정구조계획의 필수 요소로 재정조정 계획, 구조개혁 계획, 공공투자 증대, EU 우선순위(친환경·디지털 전환, 회복력 강화) 지원을 포함해야 함

- NGEU는 EU 차원의 전략 목표·계획이 분명하게 결합되어 있지만 재정준칙에서는 국가 정책의 전략적 목표에 대한 정의가 각 국가의 몫의 영역에 해당
 - 그러나 회원국 순지출 경로(재정준칙 운영 지표)를 투자·개혁 다년간의 목표로 결정하게 되면서 사실상 EU 집행위가 국가적 결정에 더 많은 권한을 가짐
 - 복잡한 이행표 이행이 어려운 소규모 국가에서 제재가 빈번하면 오히려 재정 불안정성이 커질 수 있음¹⁷⁷⁾
- (재정 부담의 장기화) NGEU RRF의 대규모 자금 투입으로 EU 각 회원국의 재정 지출이 증대하고, 장기적으로 이 경향이 이어질 가능성이 존재함
- NGEU로부터 투입된 자금을 통해 기존의 재정 상황으로는 부담하기 어려웠던 친환경 및 디지털 인프라나 경기 회복 프로그램과 같은 대규모 투자 프로젝트를 시행하게 됨에 따라 전체 공공지출이 증가할 수 있음
 - NGEU가 시작된 2021년 이후 EU 회원국의 일반정부 지출액 증가율을 확인하면 대체로 5% 이상의 증가율을 보여주고 있음(〈표 IV-22〉 참조)¹⁷⁸⁾
 - 코로나19의 영향으로 이상 증가율을 보여준 2020년을 제외한 이전 연도의 일반정부 지출액 증가율은 3%대 이하였음
 - 다만 이는 코로나19의 장기적 영향을 비롯하여 러시아 우크라이나 전쟁, 에너지 위기 등 다양한 요인이 복합적으로 작용한 것으로, 단적으로 NGEU의 영향이라고 판단하기는 어려움
 - 또한 2028년부터 2058년까지 NGEU RRF로부터 각 국이 차입한 대출금의 상환이 예정되어 있어 장기적으로 개별 EU 회원국의 재정 부담이 늘어날 수 있음

177) Heimberger, P. “The new EU fiscal framework: Implications for public spending on the green and digital transition,” wiiw Policy Notes and Reports No. 94, Vienna Institute for International Economic Studies (wiiw), 2025, <https://wiiw.ac.at/the-new-eu-fiscal-framework-implications-for-public-spending-on-the-green-and-digital-transition-dlp-7281.pdf>, 검색일자: 2025. 12. 8.

178) Eurostat, Government revenue, expenditure and main aggregates, “Total general government expenditure,” https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10a_main/default/table?lang=en, 검색일자: 2025. 12. 3.

- 또한 앞선 '공동채권 상환' 항목에서 설명한 바와 같이 NGEU 공동채권 역시 같은 시기에 상환이 이루어므로, 이로 인해 각국의 EU 자체예산 부담분이 증가할 가능성도 존재함

〈표 IV-22〉 EU 전체 회원국(27개국)의 일반정부 지출 증가(2016~2024년)

(단위: 억유로)

연도	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
지출액	60,063	61,857	63,617	65,838	71,867	75,683	79,479	84,412	88,567
증가액 (증가율)	627 (1.05%)	1,794 (2.99%)	1,760 (2.85%)	2,221 (3.49%)	6,029 (9.16%)	3,816 (5.31%)	3,796 (5.02%)	4,933 (6.21%)	4,155 (4.92%)

출처: Eurostat, Government revenue, expenditure and main aggregates, "Total general government expenditure," https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10a_main/default/table?lang=en, 검색일자: 2025. 12. 3.의 일반정부 지출액 자료 바탕으로 증가액 및 증가율 저자 산출

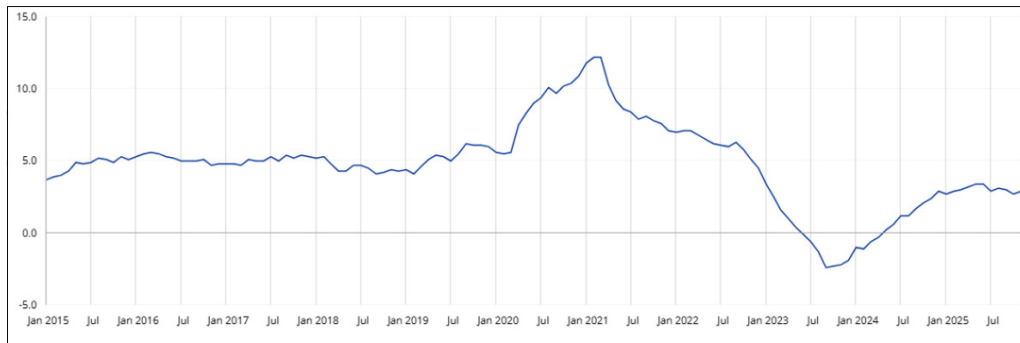
- (물가 및 화폐 가치 유지) 인플레이션 및 화폐 가치의 하락은 경제 전반 및 정책적 부담뿐만 아니라 NGEU 공동채권과 관련한 신용도의 유지 측면에서도 중요한 의미를 지님
 - NGEU의 대규모 공동채권 발행으로 시중에 유동성이 급격하게 증가할 수 있으며, 이에 따라 물가가 상승하고 화폐 가치가 떨어져 환율에 불리해질 가능성이 존재함
 - 이와 관련하여 유로존의 총 유동성을 의미하는 M3의 변화를 살펴보면, NGEU의 공동채권 발행을 통한 자금 투입은 유동성 증가에 유의미한 영향을 미치지 않은 것으로 파악됨
 - 코로나19의 영향이 강력하게 작용하던 2020~2022년 초까지는 예년보다 높은 증가 추세가 나타나 최대 12.2%까지 증가율을 보여주었으나, 2023년부터는 마이너스(-) 증가가 나타나는 등 현재까지 기존보다 낮은 수준의 증가 추세가 보임¹⁷⁹⁾([그림 IV-5] 참조)

179) ECB Data Portal, "Monetary aggregate M2 reported by MFIs, central gov. and post office giro institutions, Annual growth rate, Euro area, Monthly," <https://data.ecb.europa.eu/data/datasets/BSI/BSI.M.U2.Y.V.M20.X.I.U2.2300.Z01.A>, 검색일자: 2025. 12. 4.

- 이는 화폐가 아닌 채권 발행을 통해 기존의 금융자산을 NGEU의 공동채권으로 이동하는 유동성의 구성에만 변화가 발생하고, 총량에는 영향을 주지 않았을 것으로 판단됨
- 또한 NGEU의 공동채권을 통해 유입된 자금은 시장에 일시에 투입되지 않고, 각국의 프로젝트에 순차적으로 투자되므로 즉각적인 유동성의 증가로 이어지는 아니함

[그림 IV-5] Euro Area의 총 유동성(M3) 증가율 변화(2015~2025년)

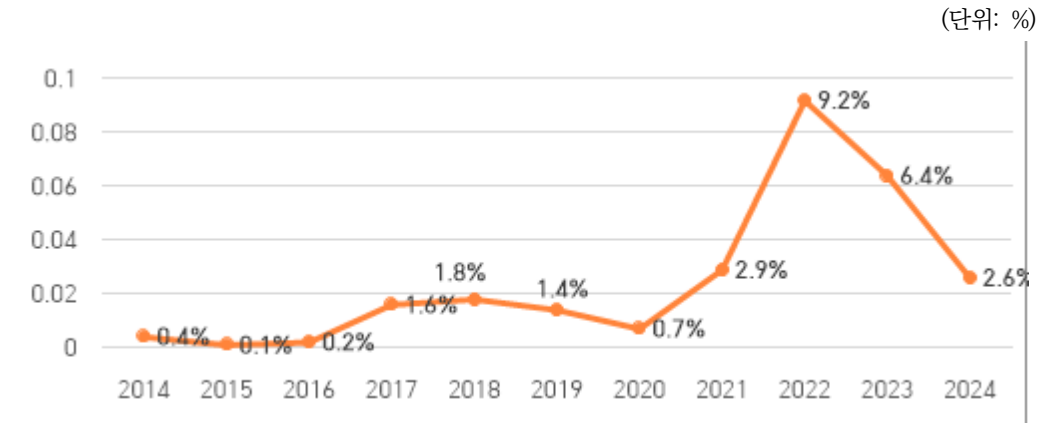
(단위: %)



출처: ECB Data Portal, "Monetary aggregate M2 reported by MFIs, central gov. and post office giro institutions, Annual growth rate, Euro area, Monthly," <https://data.ecb.europa.eu/data/datasets/BSI/BSI.M.U2.Y.V.M20.X.I.U2.2300.Z01.A>, 검색일자: 2025. 12. 4.

- 그러나 물가의 경우 2022년 이후 회복세를 보이고는 있으나 2% 이하의 물가상승률을 보여준 코로나19 발생 전에 비해서는 여전히 높은 수준이 유지되고 있음 ([그림 IV-6] 참조)
 - 2023년과 2024년의 물가상승률은 각각 6.4%와 2.6%였으며, 현재 회복이 진행 중인 것으로 보여 이후 변화에 대해 지켜볼 필요가 있음
 - 해당 시기의 물가 상승은 에너지 가격 폭등과 식료품 가격 급등 등 공급 충격과 함께 2021~2022년 있었던 통화량 증가의 효과가 시차를 두고 발생하고 있는 것으로도 해석할 수 있음

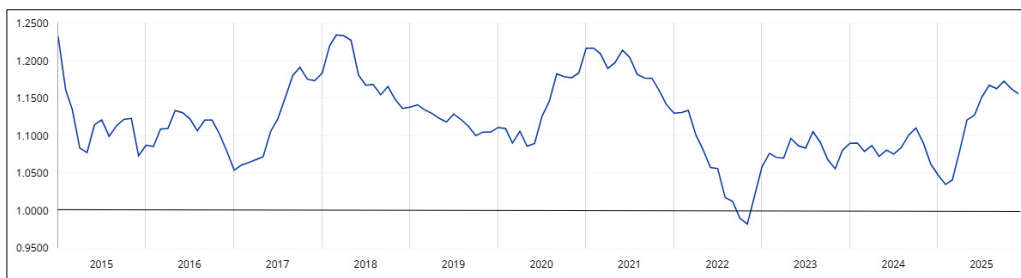
[그림 IV-6] EU 회원국(27개국)의 물가상승률 변화(2014~2024년)



출처: Eurostat, "HICP - inflation rate," <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00118/default/table?utm>, 검색일자: 2025. 12. 4. 자료를 바탕으로 저자 작성

- 환율의 경우 2022년 미국 달러 대비 유로화의 가치가 일시적으로 크게 약화되었으나 2023년 이후 점차 회복하는 추세를 보여주고 있음([그림 IV-7] 참조)
 - 2022년의 유로화 약세는 러-우 전쟁으로 인한 에너지 공급 충격으로 EU 내 국가들의 수익성이 악화되면서 국외 투자 유입이 약화되고 자본 이탈이 증가하여 나타난 것으로 파악됨

[그림 IV-7] 미국 달러(USD) 대비 유로화(EUR) 가치 변화(2015~2025년)



주: 1999년 1분기 값을 1로 간주함

출처: ECB Data Portal, "US dollar/Euro, Monthly," <https://data.ecb.europa.eu/data/datasets/EXR/EXR.M.USD.EUR.SP00.A>, 검색일자: 2025. 12. 4.

- (국가별 배분 형평성) NGEU RRF의 보조금은 코로나19를 통해 입은 피해 수준을 기준으로 배분되는 데 반해, 공동채권의 상황은 EU의 GNI 차지 비율에 따라 분담금이 차별화되는 EU 자체 예산을 통해 이루어져 배분 형평성 문제가 발생함
- 2023년 기준으로 EU 전체 GNI에서 차지하는 비중으로 미루어 보았을 때, 2023년 기준으로 독일(25.2%), 프랑스(16.8%), 이탈리아(12.4%), 스페인(8.6%)¹⁸⁰⁾이 EU 자체 예산에서 약 63%를 기여하는 빅4 국가인 것으로 파악됨
 - NGEU RRF의 보조금 역시 독일(8.46%), 프랑스(11.24%), 이탈리아(20.04%), 스페인(22.29%)¹⁸¹⁾의 빅4 국가가 전체 보조금의 62.4%를 수령하고는 있으나, 각국의 기여 수준과 수혜금이 비례하지는 않는 것으로 나타남
 - EU의 GNI 기반 자체 예산의 25% 이상을 차지하는 독일의 NGEU RRF 보조금 수혜 비중이, 독일의 1/3가량의 분담금을 부담하는 스페인에 비해 2배 이상 낮음
- 이는 EU 예산에서 일반적으로 보이는 현상으로, 독일은 NGEU RRF와 관련한 배분뿐만 아니라 EU 예산을 전반적으로 살펴보았을 때도 기여금에 비해 수혜금이 크게 낮아 다른 회원국에 비해 압도적으로 높은 기여도가 나타나고 있음을 확인할 수 있음(그림 IV-8) 참조
 - 독일 다음으로 기여도가 높던 영국¹⁸²⁾의 경우 EU 탈퇴 사유에 예산 기여에 대한 불만이 포함되어 있었으며, 이러한 예산의 불합리한 배분은 EU 단합의 저해 요소가 될 수 있음
- 독일은 EU 내 최대 순기여국으로서 재정부담에 대한 국내적 불만이 꾸준히 존재하지만 동시에 EU 경제안정 의존도, 시장 접근성, 정치적 영향력, NGEU의 일회성이라는 조건 등의 요인 때문에 불만이 제한적으로 나타남¹⁸³⁾¹⁸⁴⁾

180) Eurostat, "Gross national income," https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tei_na080/default/table?lang=en, 검색일자: 2025. 12. 4. 자료 바탕으로 저자 계산

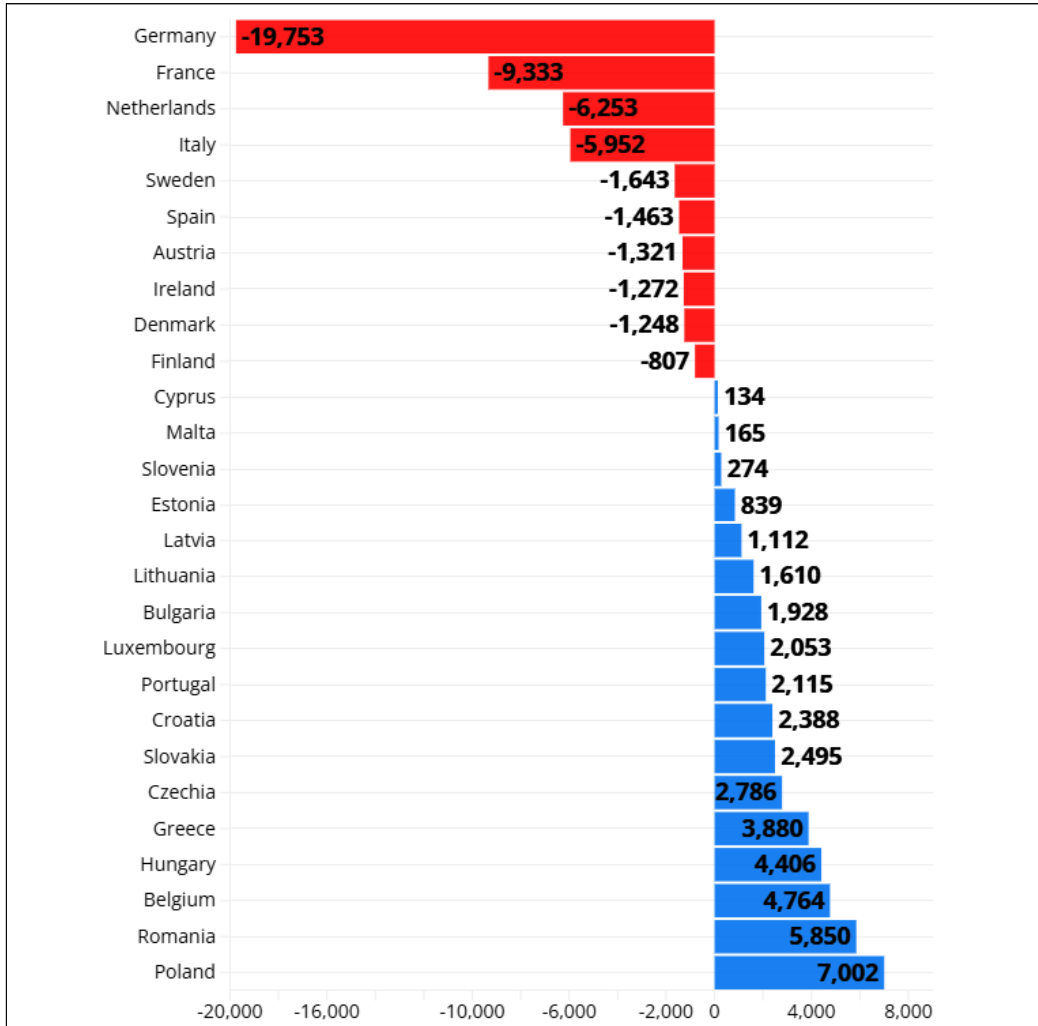
181) European Commission, "Recovery and Resilience Scoreboard - RRF funds allocation per country," https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html, 검색일자: 2025. 12. 4. 자료 바탕으로 저자 계산

182) BBC, "EU budget: Who pays most in and who gets most back?," 28 May 2019, <https://www.bbc.com/news/uk-politics-48256318>, 검색일자: 2025. 12. 4.

183) Darvas, Z., & Wolff, G., "Common borrowing in the EU: Options and politics," Bruegel

[그림 IV-8] EU 예산에 대한 각국의 순기여도(2023년 기준)

(단위: 백만유로)



주: 순 기여도는 수혜금에서 기여금을 뺀 값으로, 마이너스(-)의 절대값이 클수록 기여도가 높음
출처: Euronews, "EU budget: Who pays the most into the EU, and who gains the most?," 2024. 12. 9., <https://www.euronews.com/business/2024/12/09/eu-budget-who-pays-the-most-into-the-eu-and-who-gains-the-most>, 검색일자: 2025. 12. 4.

Policy Contribution 2021/05, 2021, 검색일자: 2025. 12. 8.

184) EU 이사회, "European Council conclusions, 17-21 July 2020," 2020, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/07/21/european-council-conclusions-17-21-july-2020/>, 검색일자: 2025. 12. 9.

- (도입 시점 견해 차이) NGEU 도입에 관한 회원국 간 견해 차는 프랑스·독일이 보조금 도입으로 중재되었고, 조건부성·감사 수단 강화 형태로 타결되었으며 공동 차입의 지속화 논의는 조건부성이 핵심 쟁점으로 남음¹⁸⁵⁾
- (재정 보수 성향 국가들) 공동부채와 대규모 무상보조금에 대해 가장 강하게 반대했고 협상 과정에서 엄격한 접근과 조건부성 강화를 관철하고자 함
 - 네덜란드, 오스트리아, 덴마크, 스웨덴과 같은 국가들은 보조금 규모 제한과 엄격한 집행·조건부성 요구를 통해 이익 이전을 최소화하려 함
 - 공적 연대는 허용하되 주로 대출·보증 형태로 위험을 개별 국가에 귀속시키는 것을 원함
- (이탈리아·스페인·그리스 등 남유럽 국가) 경제 충격의 크기와 영구적·구조적 취약성을 근거로 대규모 보조금(환급 불필요 자금)을 강하게 요구함
 - 팬데믹의 비대칭 충격과 높은 공공 채무·실업 문제 등 구조적 취약을 이유로 무상 지원을 강조함
- (독일과 프랑스) NGEU 타결에서 촉매·중재자 역할을 했으며, 공동 채권발행과 보조금 도입을 실현시키는 데 핵심이 됨
 - 독일은 전통적 신중 기조에서 부분적 수용으로 이동하면서 타국 요구(특히 재정 보수 성향 국가들)에 대한 양보를 통해 합의 형성에 기여함
 - 프랑스·독일은 보조금 도입을 지키면서도 재정 보수 성향 국가들 요구의 일부(조건부성·통제장치)를 수용하여 다수결 합의를 이끌어 냄
- (조건부성·감사 수단 강화) 보수 성향의 국가들의 요구로 보조금 집행에 엄격한 조건·감사·이행평가 장치가 포함되었고, 공동차입의 지속화 논의 시에는 이러한 조건성이 핵심 쟁점으로 남게 됨

185) de la Porte, C., & Jensen, M. D., "The Next Generation EU: An analysis of the dimensions of conflict behind the deal. *Social Policy and Administration*," 55(2), 2021, pp. 388~402, <https://doi.org/10.1111/spol.12709>, 검색일자: 2025. 12. 8.

- (향후 상설화 등에 관한 분쟁 가능성) 지금의 NGEU 합의는 팬데믹이라는 특수 상황에서 한시적 타협이나, EU 차원의 상설 재정기구 등으로 나아가려는 시도는 새로운 갈등을 촉발할 여지가 큼¹⁸⁶⁾¹⁸⁷⁾
- NGEU가 일회성에서 상설 재정기구로 전환되는 것에 반대하는 입장은 NGEU의 일회성·한시성을 강조하며, 영구적으로 재정 통합이 이뤄지면 사실상의 재정이전이 이뤄지는 것이고 도덕적 해이가 발생할 것을 우려함
 - EU 자체 자원 및 EU세 신설에 있어서도 북부 국가들은 법인세·디지털세 등 EU 공통세 도입이 부담되며, 세금권은 국가 주권의 핵심이라고 보고 EU세 확대에 신중한 입장
- 상설화를 찬성하는 입장은 유로지역 설계의 결함인 통화는 공동 통화를 사용하나 재정이 분리된 측면을 보완하는 첫 단계로 여기며, 향후 상시적 경기충격 흡수를 위해 필요하다고 봄
 - 남부 국가들은 자체 조세 여력이 낮아 EU 차원 세목을 통해 안정적인 상설 공동재정 확보를 선호함

186) EU 이사회, "European Council conclusions, 17-21 July 2020," 2020. 7. 17.~21., <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/07/21/european-council-conclusions-17-21-july-2020/>, 검색일자: 2025. 12. 8.; Stanciu, S.M., Pascalau, R. & Dumitrescu, C.S., "The Politics of the EU Recovery Fund: Solidarity or Strategic Necessity?," *Lucrări Științifice Management Agricol*, 27(2), 2025, <https://www.lsma.ro/index.php/lsma/article/view/2837>, 검색일자: 2025. 12. 8.

187) de la Porte, C., & Jensen, M. D. "The next generation EU: An analysis of the dimensions of conflict behind the deal. *Journal of European Public Policy*," 28(5), 2021, pp. 695~714., <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/spol.12709>, 검색일자: 2025. 12. 8.

V. 요약 및 결론

1. 요약

※ 2020년 코로나19 팬데믹의 충격에 대응해 EU는 공동차입과 대규모 보조금을 기반으로 한 NGEU를 도입해 회원국 간 협력을 강화하고 미래 혁신·투자를 확대함. 특히 각국 계획에서 디지털 전환과 친환경 전환에 중점을 두도록 하여 전자정부·디지털 인프라·기술역량 강화 등 디지털 분야 투자와 에너지효율·재생에너지·지속가능 교통 등 친환경 전환 투자를 병행하여 진행함. 2010년대 재정위기 당시 개별 국가 책임에 의존하던 방식에서 벗어나 공동차입과 장기 구조전환을 결합한 통합형 대응 체계를 마련한 점에서 의의가 있음

- (2010년 재정위기 원인) 2010년 유럽 재정위기는 미국발 금융위기 충격과 EU 내부 취약성이 결합해 남유럽 국가들의 재정불안이 급속히 확대됨
 - 2007년부터 본격적으로 표면화된 미국발 서브프라임 사태로 국제 금융시장의 유동성이 급격히 위축되는 외부충격을 겪음
 - 그리스 등 남유럽의 누적 재정적자, 취약한 조세 행정, 부실한 금융감독 속에서 재정준칙이 지켜지지 못하며 시장 신뢰가 빠르게 붕괴됨
- (재정위기 대응) EU의 긴축 중심 대응과 부족한 공동재정 체계로 인해 시장 신뢰 회복과 금융 불안 감소가 미흡했음
 - EU는 EFSF·ESM 지원, 채무국 구조조정, ECB의 국채시장 안정화 조치를 시행했으나 긴축 중심 대응이 성장 둔화와 사회적 비용을 키워 회복이 지연됨
 - 개별 국가가 위기 대응 재원을 과도하게 부담하게 되었고 공동재정 도구가 부족해 금융 불안을 종식시킬 만큼의 정책수단이 마련되지 못함

- (펜데믹 및 위기 성격) 2020년 펜데믹은 공중보건 위기와 실물경제 충격 등 공동위기에 대해 과거 재정위기 대응과는 다른 수준의 공동 대응이 필요하다는 인식을 공유함
 - EU 전체 경제활동이 급격히 위축된 상황에서 공급망 붕괴와 고용 불안정까지 심화된 복합적 위기 상황으로 외생적 충격인 점이 이전 재정위기와 차이 있음
 - 단일통화 체제 내에서 재정여력의 차이가 큰 회원국 간 충격 격차 확대가 다시금 현실화될 위험은 동일하게 작용

- (펜데믹에 따른 EU 대응) EU가 사상 처음으로 대규모 공동차입을 통해 조성한 보조금과 대출을 포함한 재정 패키지를 통해 회복과 미래전환을 동시에 추진
 - NGEU는 자금조달의 90%를 차지하는 회복·복구기금(RRF)에 따라 국가별 회복·복구계획(RRP)의 제출 및 승인을 통해 회원국의 구조개혁과 공공투자를 결합 지원함
 - 디지털·친환경 전환, 사회적 포용, 공공행정 혁신 등을 동시에 추진하도록 전략적 정책 체계로 설계됨
 - NGEU의 도입은 경기회복 가속화, 디지털·친환경 전환 기반 강화, 사회적 회복력 제고, 공공서비스 혁신 등 구조적 변화를 유도하는 다층적 효과를 기대함
 - 재정여력이 취약한 회원국의 회복 경로를 안정시키고 단일시장의 균형 있는 복구를 지원하고자 하는 정책

- (지속가능성장 전략) NGEU는 코로나19로 인한 경제 충격을 단기적으로 완화하는 역할을 넘어 EU 경제가 앞으로 지속적으로 성장할 수 있는 구조적 기반을 마련하려는 전략
 - 친환경·디지털·회복력 강화 등 지속가능한 장기 구조전환 중심의 종합적 계획으로, RRF 자금은 친환경 전환 37%, 디지털 전환 20% 이상을 의무 배정함
 - (친환경 전환) EU는 친환경 전환을 핵심 정책 축 중 하나로 설정하고, 기후정책 방향을 EU 그린딜, 2030 감축목표, 2050 기후중립 달성 경로와 연동함

- (규모) 2024년 말 기준으로 NGEU RRF에서 친환경 전환 지원에 배정된 자금은 약 3,420억유로 규모
 - (지출 분야) RRF의 친환경 전환 지출은 에너지 효율성, 지속가능 교통, 청정에너지 세 가지 지출 분야를 중심으로 구성됨
 - (지출 영역) 주요 사업은 에너지 효율 개선, 철도·전기차 인프라 확충, 수소 생산·저장·운송 체계 구축 등이 핵심을 이룸
 - (정책 조정 필요성) EU는 대다수 국가에서 기후목표 달성을 위해 향후 추가 투자와 제도 개혁이 필요하다고 판단함(특히 에너지효율, 재생에너지, 폐기물 관리, 물 관리 등)
 - (배정 국가) 투자 대부분이 이탈리아·스페인·프랑스 등 국가에 집중되어 있음
 - (이행률) 국가별 집행 속도 차이가 커 일부 국가는 높은 이행 수준을 보인 반면, 최저 국가들은 10%대에 머무는 불균형이 확인됨
- (디지털 전환) 공공서비스 디지털화, 인적자본 강화, 연결성 확대의 세 영역을 중심으로 전개되며, 전자정부·디지털 생태계·기술전문가 양성·초고속 네트워크 구축 등이 핵심 투자 분야로 구성됨
- (규모) 2024년 말 기준으로 NGEU RRF에서 디지털 전환 지출에 배정된 자금은 약 1,662억유로임
 - (정책 조정 필요성) EU는 디지털 인프라 부족과 기술자립성 약화를 주요 구조적 문제로 제시하며, NGEU를 통해 초고속 네트워크, 5G 도입, 전자정부, 디지털 기술 학습 인프라 강화가 시급하다고 진단함
 - (배정 국가) 배정액은 이탈리아·스페인·독일 등 소수 국가에 상당 부분 집중됨
 - (이행률) 2024년 말 기준 회원국 간 이행 속도 격차가 크게 나타나는 구조가 특징임(덴마크, 프랑스, 오스트리아, 스웨덴이 70% 이상의 완료율인 반면, 헝가리, 폴란드 등은 20% 이하의 가장 낮은 달성 수준)
- (성과 중심의 정책 운영 강화) 각 사업이 기후·디지털 목표에 얼마나 기여하는지 0~100% 계수로 평가¹⁸⁸⁾를 시행하여, 단순 ‘예산 배정’이 아니라 ‘실제 효과’를

188) 개별 조치 및 투자의 기후 목표에 대한 100%(완전히), 40%(부분적으로), 0%(전혀 영향을 미치지

기준으로 성과를 평가함

- 기후·디지털을 미래 EU 경제 구조의 핵심 축으로 설정한 전략을 반영하여 모든 사업이 기후·디지털 관점에서 평가되고, EU 내부 집행 체계의 투명성과 책임성을 강화함
- 2025년 기준으로 실제 지출이 기후·디지털 목표에 기여한 비중은 42%와 25%
- 실제 지출 기여 비중이 의무 기준(기후 37%, 디지털 20%)을 초과하여, 회원국들이 적극적으로 구조전환에 투자하고 있음을 알 수 있음

2. 의의

- (재정통합의 진전) EU 역사상 최초로 대규모 공동채권을 발행하여 EU 회원국 간 부채 공동 부담(부분적 부채 상호화)이라는 새로운 통합 모델을 제시¹⁸⁹⁾
 - (연대 제도화·강화) 팬데믹·에너지 위기 등 연이은 충격에 남유럽 등 취약국에 대한 대규모 지원(이탈리아·스페인 등 전체의 45% 이상 배분)
 - 유로지역 경제·정치적 균열을 완화하고, 회원국 간 상호 신뢰 및 연대 강화
 - (정치적 타협) 프랑스-독일 주도의 정치적 타협과 리더십을 발휘하여 지급·약속 정지 조항 등 제도적 안전장치 도입을 통해 회원국 간 이해관계 조정과 민주적 정당성을 확보함
- (책임성 강화) NGEU는 회복·복구기금(RRF)의 조건부 지원을 통해 이행 책임성을 강화하고, 투자와 시스템 개혁의 병행 전략을 통해 중장기적으로 지속가능한 성장 환경을 조성하는 재정 대응 방식임

않는)의 부합 수준을 판단(기후 목표에 완전히 부합하면 → 100%, 일부만 부합하면 → 40%, 전혀 관련이 없으면 → 0%)

189) 박진호, 「EU 공동국채(Euro-bond) 발행 논의와 향후 전망」, 『해외경제정보』, 제2011-4, 한국은행, 2011, <https://www.bok.or.kr/portal/bbs/P0000528/view.do?menuNo=200434&nttId=167180>, 검색일자: 2025. 6. 10.

- RRF는 10%의 선지급 후 회원국이 제출한 RRP 내 이정표 및 목표를 달성해야 나머지 배정액을 지급하고 있음
 - 예산을 배정하고 단순 집행하는 전통적 지원 방식에 비해 수혜국의 책임 의식과 달성에 대한 유인을 더욱 강화시킬 수 있음
 - 이로 인해 추진 과제의 밀도 높은 이행이 이루어지며 자금의 오용과 남용 리스크가 줄어들음
 - RRF의 지급 조건인 ‘이정표 및 목표 달성’에는 설비 마련 등 물리적 투자뿐만 아니라 구조 개혁 관련 내용까지 포함됨
 - 회원국이 단기적인 경기부양용 지출만 늘리는 것이 아니라 중장기 측면의 경쟁력과 구조적 변화까지 고려하도록 유도함
- (정책 방향의 유도) NGEU 예산의 90%를 차지하는 회복·복구기금(RRF)을 친환경 및 디지털 전환 목표에 각각 37%와 20% 이상의 기여도를 가지도록 의무 배정하게 함으로써 각국의 정책 우선순위를 변경시킴
- 각 회원국은 의무 할당 지침에 근거하여 자국의 회복·복구계획(RRP)을 작성함에 따라 RRF의 지원을 받은 국가들은 자연스럽게 친환경 및 디지털 전환 중심의 정책을 설계하고 실행함
 - 2025년 현재 친환경 전환 목표에 42%, 디지털 전환 목표에 25% 기여하는 수준의 자금을 배정하고 있음
- (정책 거버넌스 혁신) 단기 경기회복과 중장기 구조개혁에 초점을 두고 회원국이 자체적인 회복·복구계획을 제출하면 EU가 평가·승인, 감독하는 형태로 변화¹⁹⁰⁾
- (조건부 지원과 개혁 유인) NGEU는 각국의 회복·복구계획(RRP) 이행을 조건(구조개혁, 투자, 주요 이정표 달성 등)으로 자금을 집행

190) EU 집행위, “Impact of the RRF,” https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_en, 검색일자: 2025. 6. 5.

- 과거 '긴축-구제금융'¹⁹¹⁾ 모델과 달리 상호 신뢰와 연대를 바탕으로 한 '거버넌스 by 펀딩'이라는 새로운 정책 패러다임을 정착시킴
 - (EU 집행위원회 권한 강화) 집행위는 RRP 승인·감독, 자금 집행, 성과 평가 등에서 실질적 권한을 가짐
 - 이는 회원국의 경제·재정정책에 대한 EU 차원의 영향력이 확대됨
 - (민주적 감시) 유럽의회, 유럽회계감사원(ECA), 각국 의회 등 다양한 기관이 NGEU 집행과정의 투명성·공정성·성과를 감시함
- (EU 권한 강화) NGEU는 EU 집행위원회의 중앙 집중형 관리와 성과 기반 집행, 디지털 모니터링, 투명성 강화를 통해 회원국의 자율성과 EU의 초국가적 권한 집중을 시도함¹⁹²⁾
- (집행위원회 중심 관리) NGEU는 과거 공동관리 방식의 EU 예산과 달리 집행위가 직접 사업 선정, 평가, 집행, 성과 관리까지 총괄하는 중앙 집중형 모델
 - 행정 효율성과 통제력을 높이지만 회원국의 자율성 축소, 초국가적 권한 집중이라는 새로운 과제가 발생함
 - (성과 기반) 각국은 RRP 내에 구체적 주요 이정표¹⁹³⁾(정성적 단계)와 타깃¹⁹⁴⁾(정량적 목표)을 설정하고, 달성 시에만 자금이 집행
 - (모니터링) 집행위는 디지털 플랫폼¹⁹⁵⁾을 통해 실시간 모니터링·감사를 실시하며, EU 회계감사원이 독립적 감사를 수행
 - (투명성·책임성 강화) 모든 자금 흐름, 사업 집행, 성과 평가가 중앙 데이터베이스에 기록·공개되며, 회계·감사 시스템이 대폭 강화

191) 재정위기국에 EU·IMF 등 국제기구가 구제금융을 제공하는 대신, 수혜국이 강도 높은 긴축정책과 구조개혁을 이행하도록 요구하는 정책 패키지로, 2010년대 유럽 재정위기 당시 적용된 위기 대응 방식

192) EU 집행위, "NextGenerationEU: for a stronger, more resilient Europe," https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/nextgenerationeu_en, 검색일자: 2025. 6. 12.

193) 새로운 법률이나 제도 등의 도입, 정책 시행, 시스템 구축, 혁신을 위한 조직 개편 등

194) 재생에너지 설비 용량 증설, 교육·훈련 참가, 기업 지원 등

195) EU 집행위, "Recovery and Resilience Scoreboard," https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html, 검색일자: 2025. 10. 13.

- (성과 기반의 집행 관리 도입) 일반적인 정책 자금 지원의 경우 예산 지급 후 해당 자금의 이행과 실질적 성과 관리에 어려움을 겪을 수 있으나, NGEU의 경우 선계획 승인 및 이행 완료 후 보조금 지급 방식을 통해 목표의 정확성을 제고하고 실행률을 높임
 - EU 회원국은 회복복구계획(RRP)을 통해 실현하고자 하는 이정표 및 목표와 이에 소요되는 RRF 보조금 금액을 명시하여 EU 집행위원회에 제출해야 하며, EU 집행위원회는 이를 검토하여 승인함
 - 각국은 승인된 RRP 내에 기재한 세부 이정표 및 목표 달성 후에 실행 보고서를 제출하여 보조금의 지급을 신청할 수 있음
 - 다만 RRP 승인 후에는 지급 예정 보조금의 최대 13%에 대해 선지급이 가능함

- (일부 국가 집행 평가) 2024년 8월 평가에 따르면 RRF 최대 수혜국에 해당되는 이탈리아와 스페인은 구조개혁, 구조전환 등에 RRF 기여 가능성이 높다고 평가¹⁹⁶⁾
 - (이탈리아) RRF 연계 구조개혁과 투자 집행이 다른 나라보다 상대적으로 더 가시적인 진전 가능성을 보이고 있으며, 사법 개혁에서 긍정적인 변화가 이뤄짐
 - 사법부의 사건 처리 적체 감소, 판결 처리 기간단축 같은 개선이 관찰됨
 - 이러한 제도 개선이 장기적으로 생산성 증가와 잠재성장률 확대에 기여할 수 있을 것으로 평가
 - 다만 통계적 유의성과 불확실성이 있으므로 아직은 확정적이라 보기에 이르다는 언급이 있음
 - (스페인) 공급된 자금에 비해 높은 GDP 대비 자금 비중 덕분에 RRF에 따른 공공투자 및 개혁 패키지가 경제에 미치는 영향이 유로지역 평균보다 2~3배 높을 것으로 전망됨

196) European Central Bank, “Four years into NextGenerationEU: what impact on the euro area economy?,” Occasional Paper Series, No. 362, 2024, https://www.ecb.europa.eu/press/economic-bulletin/articles/2025/html/ecb.ebart202408_03~04121f4ea9.en.html, 검색일자: 2025. 12. 5.

- 유로지역 평균 단기(2026년까지) 효과는 +0.4~+0.9%, 중장기 효과는 약 +1.6~+3.6% 수준으로 추정됨(모델 기반 GDP 증가 효과)
- 스페인은 RRF 자금을 단순히 기존 정책을 대체하는 것이 아니라 새로운 친환경·디지털·인프라 프로젝트에 쓰일 여지가 높아 긍정적으로 평가됨
- 스페인 역시 계획 대비 지불 요청 제출이 늦어졌고, 그 결과 투자·개혁 속도가 당초 계획보다 느리다는 평가가 나옴

3. 기대효과

- NGEU는 단순한 단기 경기 부양에 그치지 않고 중장기적 구조개혁과 생산성 향상을 통해 유럽 경제 체질의 근본적인 변화에 기여할 것으로 기대
- (경기 부양) Next Generation EU의 대규모 공공투자와 정부지출 확대는 단기적으로 내수와 고용을 촉진할 것으로 기대¹⁹⁷⁾
 - NGEU는 2021~2026년 동안 유로지역 전체 GDP를 2026년 기준 0.4~0.9%p, 2031년 기준 0.8~1.2%p까지 추가적으로 상승시킬 것으로 전망
 - GDP 대비 RRF 집행 규모가 높은 이탈리아와 스페인과 같은 회원국은 유로지역 평균 대비 2~3배 큰 성장효과가 있을 것으로 예상됨¹⁹⁸⁾
 - NGEU 투자로 회원국 간 무역의 확대 등에 따른 파급효과를 통해 2024년까지 EU GDP는 1.5%p가량 높아질 수 있음
 - NGEU 집행 기간 동안 EU 전체 고용이 1%p 증가할 것으로 추정

197) Varga, J. et al., "A stylised quantitative assessment of Next Generation EU investment," VoxEU.org. CEPR, 2021, <https://cepr.org/voxeu/columns/stylised-quantitative-assessment-next-generation-eu-investment>, 검색일자: 2025. 5. 26.

198) European Central Bank, "Four years into NextGenerationEU: what impact on the euro area economy?," Occasional Paper Series, No. 362, 2024, https://www.ecb.europa.eu/press/economic-bulletin/articles/2025/html/ecb.ebart202408_03~04121f4ea9.en.html, 검색일자: 2025. 11. 24.

- 2024년 2월 기준 중간 평가에 따르면 2022년 실제 GDP가 없었을 경우 대비 0.4% 더 높고, 2026년 EU GDP는 RRF가 없었을 경우 대비 최대 1.4% 상승할 것으로 추정¹⁹⁹⁾
 - (회원국) 지원이 가장 필요한 지역에 경제안정과 성장을 촉진하는 데 기여하도록 하는 RRF의 자금 배분 원칙에 따라 1인당 GDP가 평균 이하인 회원국들이 RRF 투자로 인한 GDP 상승 기여가 높을 것으로 예상됨
 - 기준 시나리오(RRF 지원 없는 경우)에 비해 높은 생산성을 가정한 모형에 따르면 2026년 각 회원국의 GDP 상승은 그리스 약 4.5%, 크로아티아 4.0% 이상, 스페인과 불가리아는 각각 약 3.5%의 효과가 예상됨
 - 독일, 네덜란드, 덴마크, 스웨덴과 같은 고소득국은 증가폭이 약 0.5~1%로 상대적으로 낮음
- (일자리 창출) NGEU의 일자리 투자 효과와 더불어 팬데믹 이후 EU 노동시장의 회복으로 EU 신규 고용의 증가 및 재교육, 청년층 기회 확대 등 효과
 - EU 고용은 단기적으로 최대 0.8% 증가하고, 중기적으로 실질 임금이 지속적으로 상승하는 것으로 예상하며, 이는 생산적 투자로 잠재 생산성 향상 효과를 반영함(집행위 QUEST 모형 시뮬레이션)²⁰⁰⁾
 - (신규 고용) 재생에너지, 에너지 효율화, 친환경 인프라, 전기차 인프라 등에 대한 투자로 인해 신규 일자리가 창출됨
 - EU 내 친환경 산업 분야 고용은 2000년 320만명에서 2019년 450만명으로 크게 증가했고, 배터리 산업은 2025년까지 약 80만명의 추가 인력이 필요할 것으로 추산²⁰¹⁾

199) EU 집행위원회, *Mid-Term Evaluation of the Recovery & Resilience Facility*, 2024. 2., p. 15, https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2024-02/ip269_en.pdf, 검색일자: 2025. 11. 24.

200) European Commission, *Mid-Term Evaluation of the Recovery & Resilience Facility*, 2024. 2., p. 14, https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2024-02/ip269_en.pdf, 검색일자: 2025. 11. 24.

201) 장영욱 외, 「EU '그린딜 산업계획'의 주요 내용과 시사점」, 대외경제정책연구원, 2023, https://www.kiep.go.kr/galleryDownload.es?bid=0004&list_no=10571&seq=1, 검색일자: 2025. 6. 10.

- (재교육 및 전환) 노동자들의 기술 재교육, 직업 전환 지원, 숙련인력 양성 등 ‘공정한 전환(Just Transition)’ 정책을 시행하여 소외되는 계층이 없도록 지원²⁰²⁾
 - 2021~2027년 동안 EU는 친환경 경제로의 전환 과정에서 발생할 수 있는 사회적·경제적 충격을 완화하기 위해 최소 1,000억유로를 투입
 - 석탄·탄소집약 산업 의존 지역의 경제 다각화, 일자리 창출, 노동자 재교육, 에너지 빈곤 완화 등을 지원
- (구조개혁) NGEU는 친환경·디지털 전환, 생산성 제고 등을 통해 국가별 생산성 향상, 혁신 강화, 산업구조 변화 등을 이끌어 낼 수 있을 것으로 예상
 - 각 국가들이 제출한 회복복구계획(RRP)에 따라 친환경·디지털 전환 및 생산성 향상을 위한 투자 등을 지원
 - 2025년 기준 RRF를 통해 회원국은 제도 개선, 규제 간소화, 연구혁신 지원, 노동시장 개혁 등 장기 성장 기반을 강화하는 구조개혁을 폭넓게 수행함²⁰³⁾
 - 전체 개혁의 약 25%는 공공행정·사법·부패방지 등 제도개선에 집중되었고, 약 17%는 기업환경 개선에 해당됨
 - 이 개혁의 약 2/3는 이미 이행되어 투자 효과를 높이는 기반을 마련함
 - 친환경·디지털 분야의 구조개혁에 따른 효과는 향후 10년 동안 잠재성장률을 0.5%p 이상 높일 수 있을 것으로 기대
- (친환경 전환) NGEU에 따른 친환경 지원을 통해 온실가스 감축 및 유럽 기후 목표 달성 기여, 일자리 창출, 글로벌 리더십 등의 효과를 기대함
 - (성과) 2025년 평가에서 모든 회원국이 최소 친환경(37%)·디지털(20%) 비중을 초과하여 계획을 제출했으며, 실제 평균 기후지출 비중은 약 42%에 이룸²⁰⁴⁾
 - (온실가스 감축) NGEU를 통한 재생에너지 확대, 에너지 효율화, 친환경 인프라 구축 등 대규모 투자 등의 기여로 온실가스 감축 목표에 가까워짐²⁰⁵⁾²⁰⁶⁾

202) European Commission, “Just Transition Fund,” https://ec.europa.eu/regional_policy/funding/just-transition-fund_en, 검색일자: 2025. 5. 30.

203) European Commission, “NextGenerationEU – The road to 2026,” 2025.

204) European Commission, “NextGenerationEU – The road to 2026,” 2025.

205) EU 집행위원회, “Progress on climate action,” <https://climate.ec.europa.eu/eu-action/cli>

- EU 집행위원회는 2030년까지 1990년 대비 온실가스 배출량 55% 감축, 2050년 탄소중립 달성을 법적 의무로 명시함
- 2023년 기준으로 2030년 온실가스 감축목표(55%)에 근접한 성과를 보임(2023년 EU 온실가스 배출량은 전년 대비 8.3% 감소, 1990년 대비 37% 감소)
- 2025년 5월 기준 회원국별 에너지·기후계획(NECP) 업데이트를 통해 2030년 목표 달성 전망이 더욱 가까워졌다고 평가함
- (글로벌 기후 리더십 강화) 친환경 투자를 통해 EU가 기후변화 대응의 글로벌 리더로 자리매김 하여 국제 기준과 정책 확산에 영향력을 발휘할 것을 기대²⁰⁷⁾
 - (정책 선도와 세계 표준 설정) 국제사회에서 기후행동의 기준점(benchmark)으로 작용하며 다른 국가와 지역이 유사한 목표와 규제를 채택하도록 유도함
 - (세계시장에 미치는 영향) EU의 친환경 규제와 투자 기준(예: EU 분류체계(Taxonomy), 녹색채권)은 다국적 기업과 금융시장에 사실상 세계 표준으로 작용
- (디지털 전환) NGEU의 디지털 투자(전체 기금의 최소 20%)로 첨단기술 개발과 디지털 인프라 확충, 디지털 격차 해소 등 EU 경쟁력을 높이고 포용적 성장과 지속가능성을 증대²⁰⁸⁾²⁰⁹⁾
 - (경제 경쟁력 및 혁신 역량 강화) 인공지능(AI), 클라우드, 빅데이터, 반도체 등 첨단기술 개발과 기업의 디지털화 촉진을 통해 EU 경쟁력과 혁신 기반을 강화

mate-strategies-targets/progress-climate-action_en, 검색일자: 2025. 6. 9.

- 206) EU 의회, "The EU's climate action strategy," 2025. 5. 28., [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2025\)772887](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2025)772887), 검색일자: 2025. 6. 9.
- 207) CMCC Foundation(이탈리아 기후변화 연구센터), "Next Generation Fund: Putting the EU at the Forefront of the Transition," Climate Foresight, 2021. 3. 17., <https://www.climateforesight.eu/articles/next-generation-fund-putting-the-eu-at-the-forefront-of-the-transition/>, 검색일자: 2025. 5. 30.
- 208) 안재용 외, 「EU 경제회복기금과 우리기업 진출방안」, 대한무역투자진흥공사, 2022, <https://dl.kotra.or.kr/pyxis-api/2/digital-files/a9422f53-48ff-48c5-b108-ed727d707bf3>, 검색일자: 2025. 6. 4.
- 209) 조수정, 「유럽의 디지털 10년 현황 및 주요국의 디지털 10년 전략 로드맵」, 정보통신정책연구원, 2024, <https://kisdi.re.kr/report/fileDown.do?key=m2102058837181&arrMasterId=4334696&id=1809596>, 검색일자: 2025. 6. 4.

- (디지털 경제 기반) 전 EU 가구의 기가비트 인터넷 연결, 5G 전국망 구축, 고성능 컴퓨팅·양자컴퓨터 등 첨단 디지털 인프라 확충
- (공공서비스 및 행정의 디지털화) 전자정부, 디지털 공공서비스 확대, 의료·교육·교통 등 디지털화로 행정 효율성과 국민 편의성이 크게 향상
- (디지털 격차 해소 및 포용적 성장) 디지털 기술 교육, 중소기업 지원, 지역 간 인프라 격차 해소 등으로 디지털 소외 계층을 줄이고, 포용적 성장 기반 마련
- (지속가능성 및 기후 목표 지원) 디지털 기술을 활용한 에너지 관리, 스마트시티, 친환경 산업 등으로 친환경 전환에 기여하고, 기후중립 목표 달성 지원

4. 과제

- (공통 충격 기반 대응) NGEU는 주로 코로나19 펜데믹으로 인한 공통적·외생적 충격을 극복하기 위한 EU의 대응책이므로 그와 다른 위기 국면에서는 적용 가능성이 제한적일 수 있고, 장기적이고 구조적인 문제 해결에 미흡함이 있음
 - 2010년대 유럽 재정위기의 경우는 국가에 따라 불균형하게 위기가 발생하였고, 위기 원인이 구조적이고 내부적으로 작용하여 국가별 책임 위주의 대응이 이뤄졌으나 NGEU는 공통 충격으로 EU 차원의 부채 발행 등의 합의가 가능했음
 - 만약 다음 위기의 성격이 복합적이고 국가별 충격이라면 유사한 대응이 어려울 수 있음
 - EU 공통적으로 국가별 상황을 고려하여 설계하더라도 국가별로 상이한 경제·재정구조에 따른 경쟁력, 생산성, 노동시장 등의 취약점을 해소하기 어려움
 - 재정위기 당시에는 지속적인 재정통합이나 채무의 공동화와 같은 제도적인 구조 개편 논의가 있었으나 완결되지 못함²¹⁰⁾

210) Bruegel., "Policy Contribution," Issue 22., 2021. 11., https://www.bruegel.org/system/files/wp_attachments/PC-22-101121.pdf, 검색일자: 2025. 11. 16.

- (재정 측면의 과제) 공동채권과 재정 준칙과의 관계, 채권 상환에 따른 재정 부담, 유동성 증가에 따른 부작용과 같은 부분에 대해서도 이후 충분한 검토가 필요할 것으로 보임
 - NGEU 공동채권으로 인한 일시적인 EU 재정준칙 완화가 장기 준칙의 약화로 이어질 수 있음
 - NGEU 지원으로 보다 유리한 조건의 금리 적용과 채무에 가산되지 않는 점은 재정지
 - EU 차원의 목표에 근거한 NGEU와 개별 국가의 전략적 목표에 근거한 재정준칙의 거버넌스상 괴리로 인한 부정적 영향에 대한 고려 또한 필요함
 - EU 내 타 프로그램의 자금 지급에 영향을 주지 않는 공동채권의 상환을 위해 EU 자체 예산의 추가 재원 마련이 필요할 것으로 보임
 - 또한 공동채권의 신용도 관리를 위해 EU의 물가 및 화폐 가치를 유지하는 것 또한 요구됨
 - 이 밖에도 NGEU RRF의 대규모 자금 투입을 통해 회원국의 공공지출이 증가하고 향후 예정된 공동채권에 대한 대출금 상환 등으로 인해 각 회원국의 재정 지출 증가 추세가 장기적으로 이어질 가능성이 존재함
- (정치적 과제 및 지속가능성) 자금 배분 등에 관해 회원국 간 갈등이 심화될 수 있으며, 예외적 프로그램인 NGEU의 지속가능성에 대해서 우려가 있음²¹¹⁾²¹²⁾
 - (회원국 간 갈등 가능성) 자금 배분, 조건 이행, 성과 평가 등에서 회원국 간 이해 충돌, ‘지급·약속 정지’ 발동 등 정치적 갈등이 표면화될 수 있음
 - (개별 회원국의 자율성 침해) NGEU RRF를 통해 EU의 정책 우선순위를 강제하게 되는 등 EU 집행위원회의 영향력이 증대됨에 따라 각국의 자율성이 침해되고 책임성이 저해될 수 있음

211) de la Porte, C., & Jensen, M. D. “The next generation EU: An analysis of the dimensions of conflict behind the deal. *Journal of European Public Policy*,” 28(5), 2021, pp. 695~714, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/spol.12709>, 검색일자: 2025. 6. 9.

212) Alicia Hinarejos, “Legacy and Limits of NGEU,” 2024. 9. 18., <https://doi.org/10.1017/aju.2024.24>, 검색일자: 2025. 6. 9.

- (일회성 프로그램의 한계) NGEU는 ‘한시적·예외적’ 조치로, 상설화 논의에 정치적 저항이 있음
 - 성공적으로 집행될 경우 상설 논의가 진전될 수 있으나 실패 시 ‘영구적 이전 연합’²¹³⁾에 대한 반대론이 강화될 수 있음

- (국가 간 진행 격차) 디지털 전환과 관련하여 국가 간 진행 수준의 격차가 존재하는 것으로 보이며, EU 회원국 간의 연대를 통한 동반 성장을 위해 디지털 전환의 국가 간 균형 발전 또한 고려할 필요가 있음
 - 2024년 평가에서 행정 역량 부족, 물가상승·공급망 충격, 조달계약 변경 등의 복합 요인으로 2023년까지의 RRF 지출 속도는 기대치를 상당히 밑돌았음²¹⁴⁾
 - 구조 개혁은 전체 이정표의 40%를 차지하나 이행 지연 위험이 크며, 2026년 8월 마감 전 가속화가 요구됨
 - 핀란드나 사이프러스와 같은 국가들의 경우 관련 통신망은 거의 갖춘 상태에서 금융 데이터 실시간 교환, 스마트 그리드, 지능형 교통 시스템 등 보다 진화된 소프트웨어 개발에 큰 비중의 예산을 편성하고 있음
 - 그러나 스웨덴과 같은 국가의 경우 광대역망 구축 관련 항목에 집중적으로 지출이 이루어지고 있어, 다른 국가에 비해 디지털 전환이 지연되고 있음을 추측할 수 있음

- (역량 격차) NGEU 프로그램에 따른 리스크 관리 체계가 강화된 반면, 회원국 및 지역 행정체계 역량 차이가 심화되는 점과 집행 지연 등 과제가 있음²¹⁵⁾²¹⁶⁾

213) 유로지역 또는 EU 전체가 하나의 재정공동체로서 회원국 간에 상시적·구조적으로 재정자원(보조금, 재정지원, 공공투자 등)이 이전하는 상호 재정 부담을 공유하는 체제를 의미

214) European Central Bank, “Four years into NextGenerationEU: what impact on the euro area economy?,” Occasional Paper Series, No. 362, 2024.

215) The European Criminal Law Associations’ Forum, “Trade-offs in Auditing the EU Recovery and Resilience Facility – Flexibility vs Compliance,” 2023. 4., <https://eucrim.eu/articles/trade-offs-in-auditing-the-eu-recovery-and-resilience-facility/>, 검색일자: 2025. 6. 11.

216) EU 의회, “Governance and oversight of the Recovery and Resilience Facility,” [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747883/EPRS_BRI\(2023\)747883_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747883/EPRS_BRI(2023)747883_EN.pdf), 검색일자: 2025. 6. 11.

- (감사·리스크 관리 체계) NGEU는 독립적 리스크 관리책임자(CRO) 제도, 전용 계좌,²¹⁷⁾ 고도화된 회계·결제 시스템 등 첨단 리스크 관리 프레임워크를 도입함
 - 모든 거래는 실시간 기록·감사되며, EU 예산에 통합 보고되어 투명성과 신뢰성을 높임
- (행정역량 격차) NGEU 지원을 통한 대규모 프로젝트의 효과적 집행을 위해 각국 정부(특히 중앙정부)의 역량이 크게 강화됨
 - 2023년까지의 기대치 이하 RRF 지출 속도는 특히 지방정부 및 소규모 집행기관의 역량 부족이 병목으로 작용함²¹⁸⁾
 - 반면 지역·지방정부는 전문성·경험 부족으로 집행 지연, 정책 왜곡(재분배 중심) 등 부작용이 발생할 수 있음
- (집행 속도와 질 관리) 2024년 기준 전체 예산의 23%만 집행되는 등 복잡한 절차와 행정 집행 지연, 인력 부족 등 발생
 - 집행에 관한 우려가 증대될 경우 회원국 간 신뢰 저하, 통합 동력 약화 등 부정적 파급효과가 발생할 수 있음

5. 종합

- (위기 대응 재정의 패러다임 전환) 위기 대응을 단기 경기부양에 한정하지 않고, 중장기적 구조개혁과 생산성 향상에 초점을 맞춤
 - 한국 역시 경기 하강기마다 재정지출을 통해 단기 부양 효과를 얻는 데 집중해 왔으나, 이제는 재정의 방향성을 '회복에서 혁신으로' 전환할 필요가 있음
 - 이를 위해 재정 투입을 산업전환, 인적자본 투자, 디지털 인프라 확충 등 미래 성장 잠재력 제고를 위한 지출로 재편을 고려

217) NGEU 자금이 회원국 예산이나 일반 재정과 섞이지 않도록 별도의 계좌를 개설해 NGEU 전용 계좌에 관련 자금만 입출금 관리

218) European Central Bank, "Four years into NextGenerationEU: what impact on the euro area economy?," Occasional Paper Series, No. 362, 2024.

- 단순한 예산 집행 중심에서 벗어나 성과 달성 정도에 따라 지원이 차등화되는 성과기반 재정운용 체계를 강화해야 함
- (재정건전성·책임성 강화) NGEU는 성과·미래 투자 중심의 재정 계획을 통해 재정 건전성을 해치지 않으면서 이행 과정 모니터링 및 감독 강화 등 책임성 확보
 - NGEU는 부채를 늘렸지만 대부분 미래 성장 기반(디지털·친환경·인적자본)에 집중하여 '좋은 부채' 전략을 확립함
 - 단기 확장보다 성장률을 높이는 투자 중심 지출이 장기 재정건전성에 더 유리하므로 생산성 제고 사업 비중을 높이는 방향으로 예산 배분 필요
 - NGEU의 집행 상황에 대해 상시 평가·공개하여 재정책임성 확보에 큰 기여를 한 점을 참고하여, 대규모 재정사업은 이행 과정 및 성과를 주기적으로 공개하도록 하고 중장기 재정전망의 현실성을 제고할 필요
 - NGEU는 적절한 보조금 비중을 통해 취약국의 부채가 급증하지 않도록 한 점에서 경기 침체나 구조전환 충격 대응 시 차입·보조금의 적절한 조합에 관한 고민이 필요함
- (친환경·디지털 전환의 통합 추진) NGEU 예산의 약 60% 이상을 친환경과 디지털 전환에 집중 배분함으로써 성장과 지속가능성을 동시에 달성하는 구조를 구축함
 - 한국도 디지털 전환과 탄소중립을 각각 추진하고 있으나 부처별·분야별로 분절된 추진 체계가 문제로 지적됨
 - 따라서 두 전환을 하나의 통합 전략으로 묶고 친환경·디지털 융합 프로젝트를 확대할 필요가 있음
 - 또한 EU의 공정한 전환(Just Transition) 모델처럼 탄소집약 산업과 취약 지역을 대상으로 재교육과 고용 전환 지원을 강화할 필요
 - 이러한 접근은 한국형 산업전환 정책의 사회적 수용성을 높이는 기반이 될 수 있음

- (연대와 협력을 통한 위기 거버넌스 강화) NGEU는 회원국 간 공동채권 발행과 조 건부 지원을 통해 연대 기반의 재정통합을 실현함
 - 위기 시 국가 간 협력의 제도적 기반을 강화한 사례로 평가됨
 - 한국도 중앙정부 단독의 위기 대응 한계를 극복하기 위해, 중앙-지방-민간이 함 께 참여하는 다층적 위기 거버넌스를 구축할 필요가 있음
 - 이를 위해 지역 단위의 공동 재정투자 프로그램의 확대를 고려할 수 있음
 - 특히 EU의 성과조건부 지원체계를 참고하여 지방정부의 혁신성과 책임성을 높이 는 제도적 유인이 요구됨

- (중앙 집중과 자율성의 균형) 집행위원회 중심의 중앙집중형 관리체계를 도입함으 로써 효율성과 통제력을 강화하였으나, 이러한 체계는 일부 회원국의 행정자율성을 제약하는 한계도 드러냄
 - 한국은 이미 중앙 부처 주도의 사업 집행이 강한 구조를 가지고 있으므로 중앙의 통제 강화에서 성과에 기반한 자율성 강화를 보다 중점에 둘 필요
 - 각 부처와 지자체가 자율적으로 집행하되 명확한 성과지표를 기반으로 평가받는 자율-책임형 거버넌스 구조로 전환하는 것이 바람직함

- (신뢰 기반 성과 거버넌스 확립) 과거 유럽 재정위기 시기의 긴축정책과 달리 감시 보다는 신뢰에 기반한 성과유인형 제도를 정착시킨 사례로 볼 수 있음
 - 한국도 정부-지자체-기업 간 협력 사업에서 성과 달성 시 인센티브를 제공하는 성과연계형 재정지원제도를 확대할 필요
 - 예산 집행 및 평가 전 과정을 기록·공개하는 디지털 기반 예산투명성 플랫폼을 구축
 - 이러한 신뢰 중심의 거버넌스를 형성하여 재정위기 시기 시 적극적이고 빠른 대 응이 가능해지며 국민적 신뢰와 정책의 지속가능성을 강화시킬 수 있음

참고문헌

1. 문헌자료

강유덕, 『유럽 재정위기의 원인과 유로존의 개혁과제』, 대외경제정책연구원, 2012.

김정성·이종웅·임상은·권인하·진형태, 「국제원자재가격 상승배경 및 국내경제에 대한 파급 영향 점검」, 『BOK 이슈노트』, 제2021-12호, 한국은행, 2021.

문우식, 『유럽재정위기의 요인과 대응방안』, 금융연구원, 2012.

박진호, 「그리스 국가부도 위기의 원인과 전망」, 『BOK 경제연구』, 한국은행, 2009.

_____, 「EU 공동국채(Euro-bond) 발행 논의와 향후 전망」, 『해외경제정보』, 2011-4, 한국은행, 2011.

박해식·박성욱, 『글로벌 금융안전망 확충을 위한지역안전망 발전 및 협력방안 연구』, 금융연구원, 2013.

안재용·권지연·김도연, 「EU 경제회복기금과 우리기업 진출방안」, 『Global Market Report』, 22-026, 대한무역투자진흥공사, 2022.

장영욱·오탈현·임유진, 「EU ‘그린딜 산업계획’의 주요 내용과 시사점」, 『세계경제 포커스』, Vol. 6 No. 2, 대외경제정책연구원, 2023.

조수정, 「유럽의 디지털 10년 현황 및 주요국의 디지털 10년 전략 로드맵」, 『KISDI Perspectives』, 2024-1, 정보통신정책연구원, 2024.

Alicia Hinarejos, *Legacy and Limits of NGEU*, 2024.

- Coi, C.C, Dadoukis, A., Hempell, H.S., Rancoita, E., *TLTRO III and banks' loan book rebalancing during the pandemic: less 'targeted' than intended for some?*, ECB Working Paper Series No.3040, European Central Bank, 2025.
- de la Porte, C., & Jensen, M. D. (2021). *The next generation EU: An analysis of the dimensions of conflict behind the deal. Journal of European Public Policy*, 28(5), pp. 695–714.
- European Central Bank, “ECB Monthly Bulletin,” July 2011, 2011.
- _____, “Four years into NextGenerationEU: what impact on the euro area economy?,” Occasional Paper Series, No. 362, 2024.
- European Commission, *European Economy, The economic adjustment programme for Greece*, 2010. 5.
- _____, *Mid-Term Evaluation of the Recovery & Resilience Facility: Strengthening our Union through ambitious reforms & investments*, Institutional Paper 269, 2024.
- _____, *Next Generation EU - Green Bond Framework*, 2021.
- _____, *Next GenerationEU Green Bonds Allocation and Impact Report*, 2024.
- _____, “NextGenerationEU – The road to 2026,” 2025.
- _____, *Recovery and Resilience Scoreboard Thematic analyses: Clean Power*, 2021.
- _____, *Recovery and Resilience Scoreboard Thematic analyses: Connectivity*, 2024.
- _____, *Recovery and Resilience Scoreboard Thematic analyses: Digital public services*, 2024.
- _____, *Recovery and Resilience Scoreboard Thematic analyses: Digital skills and education*, 2024.
- _____, *Recovery and Resilience Scoreboard Thematic analyses: Energy Efficiency*

in Buildings, 2024.

_____, *Recovery and Resilience Scoreboard Thematic analyses: Sustainable Mobility*, 2024.

_____, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council: on the Implementation of the Recovery and Resilience Facility*, 2024.

European Council, *A recovery plan for Europe*, 2020.

European Parliament, *Briefing: The digital dimension of the National Recovery and Resilience Plans*, 2022.

_____, *Country Specific Recommendations and Recovery and Resilience Plans - Thematic overview on climate and green transition related issues*, 2022.

_____, *Future of EU long-term financing: Post-2027 needs and how to finance them*, 2025.

_____, *Italy's National Recovery and Resilience Plan Latest state of play*, 2025.

European Union, *European Economic Forecast (Spring 2020)*, 2020.

IMF, *Euro Area Policies – 2020 Article IV Consultation with Member Countries – IMF Country Report No. 20/223*, 2020.

_____, *The IMF and the Crises in Greece, Ireland, and Portugal*, 2016.

_____, *World Economic Outlook Database (April 2025)*, 2025.

OECD, *OECD Economic Surveys: Euro Area 2021*, 2021.

_____, *OECD Economic Surveys: European Union 2021*, 2021.

The European Criminal Law Associations' Forum, *Trade-offs in Auditing the EU Recovery and Resilience Facility – Flexibility vs Compliance*. 2023. 4.

2. 법령 및 규정

「Council Regulation(EC) No.2012/2002」

「Regulation(EU) 2021/241」

「Treaty on European Union」

3. 웹사이트

BBC, <https://www.bbc.com>

Bruegel, <https://www.bruegel.org>

Council on Foreign Relations(CFR), <https://www.cfr.org>

Deutsche Bundesbank, <https://www.bundesbank.de>

ECB Data Portal, <https://data.ecb.europa.eu>

Euronews, <https://www.euronews.com>

European Central Bank, <https://www.ecb.europa.eu>

European Commission, <https://commission.europa.eu>

European Council, <https://www.consilium.europa.eu>

European Investment Bank Group, <https://www.eib.org>

European Parliament, <https://www.europarl.europa.eu/portal/en>

European Stability Mechanism, <https://www.esm.europa.eu>

Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat>

Funcas, <https://www.funcas.es>

Intereconomics, <https://www.intereconomics.eu>

Investopedia, <https://www.investopedia.com>

Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano, <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/home.html>

Reuters, <https://www.reuters.com/>

Santander, <https://www.santander.com/en>

재정정책 및 예산분석 연구 25-02

**EU의 재정위기 극복 및 지속가능성장을 위한
공동대응전략: Next Generation EU를 중심으로**

인 쇄 2025년 12월 24일
발 행 2025년 12월 31일
저 자 김평식·강민채·박하얀·김미영
발 행 인 이 영
발 행 처 한국조세재정연구원
301147 세종특별자치시 시청대로 336
TEL: 044-414-2114(대) www.kipf.re.kr
등 록 1993. 7. 15. 제2014-24호
조 판 및 쇄 (주)다원기획 044-865-8115
I S B N 979-11-6655-383-7

© 한국조세재정연구원 2025 * 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.



EU의 재정위기 극복 및 지속가능성장을 위한 공동대응전략

: Next Generation EU를 중심으로

kipf 한국조세재정연구원

30147 세종특별자치시 시청대로 336

TEL : 044-414-2114 www.kipf.re.kr



9 791166 553837
ISBN 979-11-6655-383-7